

Rapport 2023/05

# Samlad tillsynsplan 2023



© Skogsstyrelsen 2023

**Rapport** 2023/05

**Projektledare/redaktör**

Åsa Lundberg

**Projektgrupp/författare**

Åsa Lundberg

Claes Uggla

Jennie Sverker

Marianne Karlsson

Maria Strand

Christian Claesson

Dennis Sandberg

Anders Hejnebo

**Omslag**

Kristina Thureson

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: [www.skogsstyrelsen.se](http://www.skogsstyrelsen.se).  
Här kan även tidigare publicerade rapporter, liksom böcker och övriga trycksaker laddas ner eller beställas.

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Definitioner</b>	<b>6</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>Mål med tillsynen</b>	<b>9</b>
Effektmål	9
Prestationsmål	10
Kvalitetsmål	10
Produktivitetsmål	10
Nöjda kunder	10
<b>Avvägningar vid framtagandet av 2023 års tillsynsplan</b>	<b>12</b>
<b>Objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken</b>	<b>13</b>
Prioritering av tillsyn under 2023	13
Koppling till Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi	15
Aktiviteter utan miniminivåer som kommer att följas under 2023	15
Miniminivåer per region	15
Obligatoriska uppgifter	16
Tillsynsaktiviteter utan miniminivå	16
Resurser	17
<b>Systemtillsyn enligt miljöbalken</b>	<b>19</b>
Prioritering av tillsyn 2023	19
Planerad utveckling inom systemtillsyn	19
Resurser	19
<b>Tillsyn enligt lagen om virkesmätning</b>	<b>20</b>
Prioritering av tillsyn under 2023	20
Resurser	20
<b>Kontroll enligt timmerförordningen</b>	<b>21</b>
Prioritering av tillsyn under 2023	21
Kontroll av importörer	21
Kontroll av handlare	22
Kontroll av virkesköpande företag	22
Resurser	22
<b>Tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial</b>	<b>23</b>
Prioritering av tillsyn under 2023	23

---

Resurser	23
<b>Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten</b>	<b>24</b>
Effektmål	24
Prestationsmål	24
Kvalitetsmål	25
Produktivitetmål	25
Nöjda kunder	26
Ekonomi	26
<b>Bilagor</b>	<b>28</b>

---

# Förord

Denna tillsynsplan beskriver Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen under 2023. Tillsynsplanen baseras på den behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn som avser perioden 2023–2025.

Enligt förordningen (2016:349) om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn ska Skogsstyrelsen för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde. Planen ska grundas på en behovsutredning som ska avse en tid om tre år.

Av miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår att en operativ tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Hos myndigheten ska det även finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. För varje verksamhetsår ska tillsynsmyndigheten upprätta en samlad tillsynsplan som ska grundas på behovsutredningen och registret över tillsynsobjekt.

Den samlade tillsynsplanen bedömer Skogsstyrelsen bidrar till att tillsynen bedrivs mer enhetligt, effektivt och ändamålsenligt. Planen bidrar också till bättre planering och uppföljning av myndighetens tillsyn. Ytterligare en effekt av den samlade tillsynsplanen är att det blir tydligare för omvärlden hur myndigheten prioriterar och varför.

En mycket viktig del inom tillsynen är att arbeta enhetligt. För att underlätta arbetet har Skogsstyrelsen tagit fram en definition av vad det innebär att arbeta enhetligt *”Det är primärt tillståndet i skogen som avgör hur vi riktar vår tillsyn. Förutsatt likartat tillstånd i skogen är sannolikheten för att bli kontrollerad och vilka tillsynsverktyg vi använder desamma oberoende av var i landet åtgärden sker. Tillsynsplanen är ett av våra viktigaste medel för att nå enhetlighet.”*

Enligt 6 § förordningen om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn ska tillsynsplanen beslutas av den inom myndigheten som beslutar om användningen av myndighetens resurser.

Tillsynsplanen bygger på de behov som uppmärksammats i samband med behovsutredningen. En snabb rättsutveckling påverkar Skogsstyrelsens tillsynsarbete kraftigt och det sammantaget med en minskad budget för 2023 har inneburit att en ambitionssänkning i tillsynsplanen har behövt göras. Därtill behöver även en beredskap finnas för extraordinära händelser som kan uppkomma efter att tillsynsplanen beslutats. En ändring av beslutade nivåer i tillsynsplanen kan då behöva göras. Beslut om ändringar sker efter dialog mellan skogsavdelningen, regionchef och generaldirektör i särskild ordning.

Jönköping i februari 2023

Herman Sundqvist  
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Åsa Lundberg  
Processförvaltare, Skogsstyrelsen

# Definitioner

## **Objekt tillsyn**

Tillsyn av lagefterlevnad på objektsnivå.

## **Systemtillsyn**

Granskning av om verksamhetsutövarens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket.

## **Tillsyn**

Verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

## **Tillsynsobjekt**

En verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål för tillsyn.

## **Verksamhetsutövare**

Den eller de juridiska eller fysiska personer som ansvarar för en verksamhet eller del av sådan.

## **Primärt skogsbränsle**

Med Primärt skogsbränsle menas skogsbränsle som kommer direkt från skogen exempelvis rundved, GROT, träddeklar och stubbar.

# Sammanfattning

Tillsynsplanen avser verksamhetsåret 2023 och grundas på behovsutredningen ”Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2023–2025”, se bilaga 1. I behovsutredningen beskrivs behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen.

I första kapitlet redogörs för målen med Skogsstyrelsens tillsyn. Målen är uppdelade på effektmål, prestationsmål, produktivitmål, kvalitetsmål och mål för nöjda kunder. Effektmålen är svåra att följa upp, eftersom myndighetens tillsyn endast i viss utsträckning kan bidra till att uppfylla målen. Yttre faktorer påverkar i hög grad dessa mål. Det kommer dock att följas upp i vilken utsträckning myndighetens beslut har följts. Även övriga mål och det ekonomiska utfallet kommer att följas upp. Hur detta kommer att göras framgår av kapitlet Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten.

Erfarenhetsmässigt vet vi att en viss mängd tillsynsaktiviteter behövs för att upprätthålla en acceptabel nivå vad gäller lagefterlevnaden. Inom objektillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken prioriteras tillsyn utifrån de behov som uppmärksammas i behovsutredningen. Vid prioriteringen har även hänsyn till Skogsstyrelsens minskade budget för 2023 samt den pågående rättsutvecklingen inom artskydd och den ökade arealen ansökningar om avverkning i fjällnära tagits. I urvalet för manuell granskning och handläggning av avverkningsanmälningar prioriteras hänsynskrävande biotoper, vatten, kulturmiljöer, arter och hänsyn till rennäringens intressen. Dessutom kommer sex miniminivåer för tillsynsaktiviteter pekats ut speciellt i tillsynsplanen för 2023. Tillsynsaktiviteterna är följande.

- Beslut om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.
- Beslut om hänsyn till rennäringens intressen
- Avsyrningar av beslut om hänsyn
- Avsyrning av beslut om återväxter
- Avsyrning av beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog
- Tillsyn av biotopskyddsområden

Enligt förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ska myndigheten utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs. Erfarenheter från tidigare års arbete med tillsyn, exempelvis fältbesök före och efter avverkning samt avsyrning efter avverkning eller utförd åtgärd, visar på ett behov av att utöva tillsyn för att säkerställa att lagstiftningen följs. Som ett mått på lägstanivån för denna tillsyn har miniminivåer tagits fram. Miniminivåerna kommer att följas upp under året.

Utifrån den ambition vi har och tidigare erfarenhet har miniminivån för beslut om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen satts till 334 beslut och

hänsyn till rennäringen satts till 19 beslut. Biotopskyddsområden ska kontrolleras med hjälp av högupplösta flygbilder och samtliga skador som registrerats i dessa områden ska utredas. Samtliga beslut om hänsyn och återväxter ska avsynas och detsamma gäller för minst drygt 100 tillstånd alternativt delvis tillstånd i fjällnära skog.

Nivån på övriga tillsynsaktiviteter inom objektillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken avgörs av respektive distrikt inom ramen för Skogsstyrelsens fastställda styrande dokument.

Inom systemtillsynen enligt miljöbalken kommer både nya verksamhetsutövare och sådana som tidigare har fått tillsynsbesök att kontrolleras. Under året kommer tio tillsynsbesök att genomföras. Utöver det kommer utvecklingsarbete att prioriteras.

Inom tillsynen enligt lagen om virkesmätning kommer mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle att prioriteras under 2023. Kontrollerna kommer bland annat handla om provtagningsmetodik för sönderdelat skogsbränsle och egenkontroll av mätresultaten. Totalt kommer 20 tillsynsbesök att göras.

Kontroller enligt timmerförordningen kommer under 2023 att genomföras av importörer av trä- och pappersprodukter och handlare. Totalt kommer 30 kontroller att genomföras.

Inom tillsyn av verksamhetsutövare som levererar skogsodlingsmaterial kommer prioritering att ske av företag eller verksamhetsplatser som inte tidigare kontrollerats eller som inte kontrollerats under de senaste fem åren.



---

# Mål med tillsynen

Nedanstående mål uttrycker Skogsstyrelsens ambition inom tillsynsverksamheten för 2023.

## Effektmål

Skogsstyrelsens tillsyn ska leda till effekter i skogen som bidrar till att uppnå de skogs- och miljöpolitiska målen. Det är många olika faktorer som påverkar tillståndet i skogen, där regelverk och tillsyn är viktiga delar. Naturvårdsverket tog 2019 fram en rapport<sup>1</sup>, en litteraturstudie, som visar på att tillsyn har både en specifik och en generell effekt, det vill säga en effekt på det enskilda ärendet men även på andra åtgärder i skogen. Den generella effekten är ofta den största. Effektmålen är också kopplade till andra delar av Skogsstyrelsens verksamhet och är även riktmärken för andra aktörer inom skogssektorn.

En del av målen kan uppnås genom tillsyn enligt flera olika lagstiftningar, till exempel kan antalet olagliga avverkningar minskas både genom tillsyn enligt timmerförordningen, skogsvårdslagen och miljöbalken. Utifrån de nämnda regelverken ser vi följande bidrag till effekter.

- Tillsynen ska bidra till att god hänsyn tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen vid skogsbruksåtgärder.
- Tillsynen ska bidra till minskad negativ miljöpåverkan vid skogsbruksåtgärder.
- Tillsynen ska bidra till bättre skogsförnygringar.
- Tillsynen ska bidra till att skador på skog begränsas.
- Tillsynen ska säkerställa en god förvaltning av naturmiljön i biotopskyddsområden.
- Tillsynen ska bidra till att förekomsten av olagliga avverkningar minskar.
- Tillsynen ska genom en korrekt mätning bidra till ett högt förtroende för resultatet av virkesmätningen i handeln med virke.
- Tillsynen av produktion och handel med skogsodlingsmaterial ska bidra till en väl fungerande marknad för skogsodlingsmaterial.

---

<sup>1</sup> Effekter av tillsyn – en litteraturstudie. Naturvårdsverket. Rapport 6870 – 2019.

## Prestationsmål

- Under 2023 ska inriktningen i tillsynsplanen följas samt minst det antal tillsynsaktiviteter som anges i tillsynsplanen genomföras på varje region och på tillsynsenheten.

Då tillsynsplanen har tagits fram med representation från både tillsynsenheten och samtliga regioner, samt diskuterats vid ett flertal tillfällen i myndighetens tillsynsforum, ska åtminstone de miniminivåer som uttrycks i den beslutade tillsynsplanen också genomföras.

## Kvalitetsmål

- Antalet avvikelser från Skogsstyrelsens styrande dokument inom tillsyn ska minska över tid och de avvikelser som identifieras ska hanteras.

Det är viktigt att Skogsstyrelsens tillsyn håller hög kvalitet. Delar av tillsynen innebär att Skogsstyrelsen kontrollerar att olika verksamhetsutövare har system och rutiner för att efterleva lagstiftningen. Det är därför högst relevant att också Skogsstyrelsen lever upp till interna och externa krav. Det är även lämpligt att ett prestationsmål balanseras med ett kvalitetsmål.

Varje år har tillsynsenheten som mål att genomföra minst en kvalitetsgranskning av en tillsynsaktivitet inom objektutlysningen enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken. Dessa genomförs enligt en särskild fastställd metodik där avvikelser graderas på ett speciellt sätt. Resultatet återkopplas därefter till distrikten. Det är genom dessa kvalitetsgranskningar som kvalitetsmålet kan mätas.

## Produktivitetsmål

- Skogsstyrelsen ska arbeta för att prioritering ska ske mot de tillsynsområden och de tillsynsärenden där tillsynen ger störst nytta.

Utifrån ett risk- och effektbaserat arbetssätt ska Skogsstyrelsen ständigt sträva efter att lägga resurserna där de gör mest nytta. Behovsutredningen ger ett viktigt underlag till att prioritera inom och mellan de olika tillsynsområdena. Tillsynsplanen är medlet för att precisera hur detta ska ske. Under 2021 infördes en digital analys som ger möjlighet att öka andelen automatisk handläggning av avverkningsanmälningar. Urvalet fångar genom en digital analys de ärenden som Skogsstyrelsen ser som mest prioriterade för manuell utredning och eventuell tillsyn. Den manuella handläggningen görs sedan utifrån en bestämd metodik. Tanken med urvalet för manuell handläggning samt den enhetliga metodiken för utredning är att skapa större enhetlighet inom utredning och tillsyn. Med metodiken för utredning ökar även sannolikheten att utredningen innehållande rätt delar och med en tillräckligt god kvalitet.

## Nöjda kunder

- Främst bör Skogsstyrelsen arbeta med föreskriftsändringar som leder till minskad administration och större handlingsfrihet för markägarna.
- Externa synpunkter om tillsynen tas om hand och återkopplas.

Arbetet med regelförenkling bör fortsätta för att öka andelen nöjda kunder. Främst bör Skogsstyrelsen arbeta med föreskriftsändringar som leder till minskad administration och större handlingsfrihet för markägarna. Skogsstyrelsen bör även vid behov föreslå ändringar i lagar och förordningar till regeringen.

Utifrån bland annat miljöledningssystem kan externa aktörer lämna synpunkter på eller förslag om vår verksamhet. Det kan till exempel vara ett påpekande om att myndigheten inte följer styrande dokument eller ett förslag till förbättring i något avseende. Det är viktigt att externa synpunkter om tillsynen tas om hand. Externa synpunkter ska även, om möjligt, alltid återkopplas till den som lämnat synpunkten.

## Avvägningar vid framtagandet av 2023 års tillsynsplan

Under de senaste åren har en snabb rättsutveckling kraftigt påverkat Skogsstyrelsens tillsynsarbete. Ett flertal förändringar har genomförts i bland annat handläggningen av ärenden som berör Natura 2000 områden och anmälningar om samråd enligt 12 kapitlet sjätte paragrafen miljöbalken. Men framförallt har förändringar genomförts och kommer fortsatt att genomföras i arbetet rörande artskydd. Förändringarna har inneburit ett ökat resursbehov för handläggning av ärenden som berör artskydd under det senaste året.

Kostnaden för handläggning av fjällnära ärenden har också ökat eftersom arealen inkommande ärenden ökat kraftigt under de senaste åren. Handläggningen av fjällnära ärenden är mycket resurskrävande och innefattar bland annat omfattande utrednings- och fältarbete.

Utöver att förändringar i handläggningen av ärenden rörande artskydd och fjällnära leder till mer resurskrävande hantering av dessa ärenden kommer Skogsstyrelsen även ha en mindre budget för verksamhetsåret 2023 än vad myndigheten hade för 2022.

Vid framtagandet av tillsynsplanen förordades aktiviteter och beskrevs utifrån de behov som beskrivs i behovsutredningen. Men då förutsättningarna förändrades under arbetets gång har aktiviteterna i tillsynsplanen reviderats och ambitionsnivån sänkts.

# Objekt tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken

## Prioritering av tillsyn under 2023

Enligt förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ska myndigheten utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har ansetts som tillsynsmyndighet följs. Erfarenheter från tidigare års arbete med tillsyn, exempelvis fältbesök före och efter avverkning samt avsyning efter avverkning eller utförd åtgärd, visar på ett behov av att utöva tillsyn för att öka lagefterlevnaden.

Skogsstyrelsen använder ett urvalssystem för handläggning av avverkningsanmälningar, där samtliga anmälningar handläggs digitalt och ett urval av dem tas ut, via en analys, för fortsatt manuell handläggning och utredning. Urvalet styrs av behovsutredning och tillsynsplan och utgår från ett risk- och effektbaserat tankesätt där tillit till anmälares intentioner är en viktig del. I behovsutredningen är det tydligt att vi bör prioritera hänsynskrävande biotoper, kulturmiljövärden, hänsyn till vatten, arter och hänsyn till rennäringens intressen i vår tillsyn. Vi kommer under 2023 att prioritera dessa områden i urvalet för manuell handläggning. Urvalet bidrar till större enhetlighet över landet samtidigt som transparensen och effektiviteten ökar. Utöver att urvalet av avverkningsanmälningar kommer att prioriteras enligt ovan har även miniminivåer och aktiviteter per region som fångar lägstanivån för tillsyn tagits fram. Arbetet med miniminivåer ökar enhetligheten över landet och öppnar samtidigt för möjligheten att prioritera ytterligare tillsyn utifrån regionala eller lokala behov. Miniminivåerna kommer att följas upp under 2023.

Erfarenhetsmässigt vet vi att en viss mängd tillsynsaktiviteter, exempelvis beslut om hänsyn, avsyningar av beslut och tillsyn av biotopskyddsområden, behövs för att upprätthålla en acceptabel nivå vad gäller lagefterlevnaden. De aktiviteter som anges i listan nedan kommer att följas månadsvis och statistik redovisas. Förutom för dessa aktiviteter som kommer uppföljning att kunna göras månadsvis även för ytterligare aktiviteter.

Följande aktiviteter har miniminivåer eller bestämda aktiviteter under 2023.

- **Minst det antal beslut om hänsyn till skyddszoner, mark och vatten, hänsynskrävande biotoper och kulturmiljövårdens intressen som anges i tabell 1 ska fattas. Både beslut enligt skogsvårdslagen och miljöbalken räknas, men nollbeslut räknas inte in i miniminivån.**

Förutom den angivna miniminivån kommer antalet beslut per hänsynstyp att följas separat.

- **Minst det antal beslut som berör rennäring och som anges i tabell 1 ska fattas inom respektive region.**

Sedan 2018 har en miniminivå för antal beslut om hänsyn till rennäringens

intressen funnits. Antalet beslut har därefter ökat för varje år, men rennäringsfrågorna behöver fortsatt prioriteras, vilket också beskrivs i behovsutredningen.

- **Samtliga beslut enligt 30 § skogsvårdslagen, 31§ skogsvårdslagen, 12 kap. 6 § miljöbalken och 26 kap. 9 § miljöbalken, förutom nollbeslut, ska avsynas inom ett år från det att den anmälda åtgärden utförts.**

Avsyning av beslut är en obligatorisk uppgift, men för att öka fokus på att avsyningarna utförs snabbt efter utförd avverkning pekas dessa ut som en miniminivå under 2023.

- **Samtliga beslut enligt 5 och 6 §§ skogsvårdslagen ska avsynas**

När ett föreläggande om återväxtåtgärder är fattat är det en obligatorisk uppgift att följa upp ett sådant. Uppföljningen ska göras så snart som möjligt, men senast ett år efter att tiden för att utföra åtgärderna passerat. För att öka fokus på att detta verkligen blir gjort utgör denna arbetsuppgift en miniminivå för 2023.

- **Avsyning av beslut om avverkning i fjällnära skog**

Minst det antal beslut om avverkning i fjällnära skog som anges i tabell 2 ska avsynas.

Regionerna avgör själva fördelning mellan avsyningar av miljöhänsyn respektive återväxtåtgärder.

Avsyningarna kan antingen ske samlat vid ett tillfälle då både hänsyn och återväxtåtgärder avsynas samtidigt, eller i två steg där hänsynen avsynas kort efter avverkning och återväxterna när dessa ska vara utförda.

- **Tillsyn av biotopskyddsområden**

Inom områden där nya högupplösta bilder finns tillgängliga vart fjärde respektive vart sjätte år och där nya högupplösta flygbilder från 2022 finns tillgängliga ska samtliga biotopskyddsområden följas upp med hjälp av dessa bilder.

Samtliga eventuella skador som upptäcks via bildanalysen ska utredas.

Uppföljning ska dessutom göras av samtliga biotopskyddsområden med hjälp av det arbetssätt som vi har sedan tidigare för att upptäcka olagliga avverkningar och bedöma hur mycket som avverkat. I denna uppföljning upptäcks endast mycket grova skador. Skador som upptäcks ska utredas.

Syftet med tillsyn av biotopskyddsområden är att kontrollera om några skadliga åtgärder vidtagits i områdena och i de fall sådana åtgärder har skett, utreda dessa och vid behov anmäla misstanke om brott. Utöver det

som beskrivs i miniminivån ovan ska även skador som upptäcks i samband med annan verksamhet hanteras.

### **Koppling till Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi**

De miniminivåer som valts bidrar till effekter som identifierats i Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi.

- Avsyrning av beslut om hänsyn bidrar exempelvis till Förbättrad miljöhänsyn.
- Tillsyn av biotopskyddsområden bidrar till Skydd och skötsel av naturvärden.

Tillsyn av biotopskyddsområden bidrar även genom att delvis fokusera på nyttjandet av högupplösta flygbilder till Digitalisering som också pekats ut som viktigt i verksamhetsstrategin.

### **Aktiviteter utan miniminivåer som kommer att följas under 2023**

- **Beslut om hänsyn till arter**
- **Anmälan om misstanke om brott**
- **Yttranden till domstol**
- **Handläggning av fjällnäraärenden.**  
Antalet beslut kommer att följas under året.
- **Handläggning av ädellövsärenden**  
Antalet beslut kommer att följas under året.

### **Miniminivåer per region**

I tabellen nedan framgår miniminivåerna för sex tillsynsaktiviteter fördelade på region.

Antal beslut om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen beräknas utifrån antalet inkommande ärenden. Antal beslut om hänsyn till rennäringen är beräknade utifrån hur många ärenden som prioriteras för manuell granskning av analysen. Avsyrningar av beslut om hänsyn respektive återväxter ska ske för samtliga ärenden. Avsyrningarna av tillstånd i fjällnära skog är beräknade utifrån antalet beslut som meddelats i medeltal under 2019–2021.

För tillsyn av biotopskydd används högupplösta bilder och tillsynen prioriteras i områden där nya bilder har tagits under 2022.

**Tabell 1. Miniminivåer för tillsynsaktiviteter**

Region	Beslut om hänsyn (skydds-zoner, mark och vatten, hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer)	Beslut om hänsyn till rennäringen	Tillsyn biotopskydd – bildanalys (i procent av antalet ärenden inom aktuella bilder)	Tillsyn biotopskydd – Utredning (i procent av eventuella skador)
Region Nord	81	19	100%	100%
Region Mitt	125	0	100%	100%
Region Syd	128	0	100%	100%
Totalt	334	19	100%	100%

**Tabell 2. Miniminivåer för tillsynsaktiviteter**

Region	Avsyrning av beslut om miljöhänsyn	Avsyrning av beslut om återväxter	Avsyrning av beslut om avverkning i fjällnära skog
Region Nord	100%	100%	102
Region Mitt	100%	100%	4
Region Syd	100%	100%	0
Totalt	100%	100%	106

### Obligatoriska uppgifter

Beslut om artskydd ska fattas i enlighet med Skogsstyrelsens styrande och stödjande dokument. Detsamma gäller hantering av inkomna synpunkter.

Samtliga ärenden som prioriteras för manuell handläggning behöver hanteras av en handläggare.

Alla beslut som fattas (både enligt miljöbalken och skogsvårdslagen) ska avsynas så snart det är möjligt. Avsyrning kan ske med flygbilder, drönare, helikopter eller fältbesök till fots utifrån behovet i det enskilda ärendet. Undantaget är nollbeslut enligt miljöbalken där beslutet endast innebär att handläggningen i ärendet avslutas. Undantaget från kravet på avsyrning av samtliga beslut gäller även beslut om avverkning i fjällnära skog och i ädellövskog. Avsyrning av beslut i fjällnära skog har istället fått en miniminivå enligt ovan. Vad gäller avsyrning av beslut i ädellövskog gör berörda distrikt själva en bedömning av hur stor andel av besluten som ska avsynas. Beslut där tillstånd lämnas i ädellövskog innehåller villkor för hur avverkningen ska ske och för återväxtåtgärder. Att avsyna samtliga beslut i ädellövskog är både svårt och resurskrävande på grund av att det normalt krävs ett flertal åtgärder fördelade på ett flertal år innan området har en fullgod förnygring.

### Tillsynsaktiviteter utan miniminivå

Följande tillsynsaktiviteter kommer inte att ha några särskilt angivna miniminivåer under 2023, utan nivån på verksamheten avgörs av respektive



region och distrikt inom ramen för de fastställda styrande dokument som gäller för Skogsstyrelsens objektsvisa tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken.

- Handläggning och utredning av ärenden enligt skogsvårdslagen i samband med anmälan och ansökan om avverkning
- Handläggning och utredning av ärenden enligt miljöbalken i samband med anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken
- Utredning av tillsynsärenden efter utförd åtgärd
- Fältbesök före avverkning
- Fältbesök efter avverkning
- Återväxtkontroller
- Kontroller av reproduktionsplikt i ungskogar
- Förelägganden och förbud som inte gäller hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen
- Kommunikationer och förelägganden om åtgärder mot skadliga insekter

## Resurser

En beräkning av kostnaderna för att uppnå miniminivåer och att genomföra utpekade aktiviteter i tillsynsplanen för 2023 har gjorts. Däremot ingår ingen bedömning av kostnaden för handläggning och utredning av de ärenden som prioriteras för manuell handläggning i urvalet. För att göra bedömningen av kostnaderna för miniminivåerna och aktiviteterna har antaganden om hur många avsynade beslut som miniminivåerna innebär behövt göras. Antalet fattade beslut om hänsyn under 2021 har använts som underlag i beräkningen för hur många beslut om hänsyn som ska avsynas. Antalet beslut om återväxtåtgärder som fattats under 2019 har använts i beräkningen för avsyningar av beslut. Dessutom har tidsredovisningen för 2021 använts för att bedöma kostnaderna för tillsyn av biotopskyddsområden. Kostnaderna för att uppnå miniminivåerna är lägre än kostnaderna i 2022 års tillsynsplan och fördelar sig enligt följande.

- Region Nord 1,7 miljoner kronor
- Region Mitt 1,3 miljoner kronor
- Region Syd 1,3 miljoner kronor

Aktiviteterna och miniminivåerna utgör endast en liten del av tillsynsverksamheten. Merparten av resurserna läggs på övrigt arbete. Här ingår exempelvis utredning av inkommande ärenden, fältbesök före och efter avverkning samt satellitbildsanalys. Regionerna har även möjlighet att därutöver prioritera andra områden inom tillgängliga resurser.

Tillsynsaktiviteter där det inte finns miniminivåer och där regionerna kan göra egna prioriteringar är exempelvis återväxtkontroller och kontroll av reproduktionsplikt i ungskogar.

Utöver detta behövs resurser för att till exempel svara på externa skrivelser, arbete med regional bedömning av tillfredställande nivå för fågelarter som underlag i artskyddsärenden tillsammans med länsstyrelsen, kalibrering med länsstyrelsen, arbete med ärenden som prövas i domstol, samordning, kompetensutveckling, kommunikation, planering och uppföljning.

# Systemtillsyn enligt miljöbalken

Tillsynen riktar sig mot verksamhetsutövare som omfattas av kravet att anmäla åtgärder för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller utför åtgärder som ska anmälas för samråd enligt miljöbalken. Verksamhetsutövare som omfattas är bland annat inköps- och avverkningsföretag inom skogsnäringen, men även övriga aktörer som utför åtgärder i skogen.

Tillsynen bidrar till effekten *Förbättrad miljöhänsyn* som identifierats i Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi.

## Prioritering av tillsyn 2023

Tillsyn kommer att genomföras hos totalt tio verksamhetsutövare. En av dessa har inte tillsynats tidigare och har valts ut genom ett riskbaserat urval som bygger på antal avverknings- och samrådsanmälningar som aktören gjort det senaste året. Resterande nio verksamhetsutövare som tillsynas 2023 är aktörer som senast fick tillsyn för tre till fem år sedan. Hos dem görs uppföljande tillsyn där deras system för egenkontroll kontrolleras, bland annat genom att utförda uppföljningar granskas. Om uppföljningarna är bristfälliga, eller om andra brister upptäcks, kan det leda till en återkontroll nästkommande år.

Vilka verksamhetsutövare som kommer att tillsynas under 2023 framgår av bilaga 2.

## Planerad utveckling inom systemtillsyn

Under 2023 kommer även utvecklingsarbete prioriteras. Hur Skogsstyrelsens systemtillsyn kan vidareutvecklas och kopplas ihop med den objektsvisa tillsynen som sker på distrikt kommer att ses över. Vi ser behov av en sådan utveckling dels för att gentemot verksamhetsutövarna tydliggöra miljöbalkens kunskapskrav och krav på egenkontroll, dels för att hitta effektiva och ändamålsenliga arbetssätt för myndighetens tillämpning av miljöbalken i skogliga ärenden.

## Resurser

De tillsynsbesök som ska göras tar ungefär 0,2 årsarbetskraft i anspråk. Därutöver behövs 0,3 årsarbetskraft för övrigt arbete som utveckling av arbetssätt, kompetensutveckling, kommunikation, planering och utvärdering. Sammantaget är resursbehovet därför ungefär 0,5 årsarbetskraft för 2023.

---

# Tillsyn enligt lagen om virkesmätning

Tillsynen riktar sig mot verksamhetsutövare som mäter virke enligt definitionen i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2014:11) om virkesmätning. Den som mäter virke ska årligen anmäla sin verksamhet till Skogsstyrelsen och lämna uppgifter om hur mycket virke som företaget mäter per år.

Syftet med tillsynen är att bidra till en trovärdig och väl fungerande virkesmarknad. Virkesmätningenslagen ska ge säljare och köpare möjlighet att bedöma om ersättningen för virket är korrekt.

## Prioritering av tillsyn under 2023

Under 2023 kommer tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle att prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler. Kontrollerna kommer bland annat handla om provtagningsmetodik för sönderdelat skogsbränsle och egenkontroll av mätresultaten. Provtagningen är det arbetsmoment som kan leda till stor variation i resultaten och även generera systematiska fel för bränslemätning.

Det utvecklas ny teknik och nya mätmetoder för travmätning som bör omfattas av tillsynen under 2023.

Under 2023 kommer minst 20 tillsynsbesök att göras. Det bästa är att göra alla som fysiska besök, men vi kommer att göra bedömningar från fall till fall om det är lämpligare med digitala kontroller. Företag som inte har fått tillsynsbesök tidigare kommer att prioriteras. Vilka företag som kommer att få tillsynsbesök under 2023 framgår av bilaga 3.

## Resurser

De minst 20 tillsynsbesök som ska göras tar ungefär 1,5 årsarbetskraft i anspråk. Därutöver behövs 0,5 årsarbetskraft för övrigt arbete, till exempel kommunikation, kompetensutveckling, planering och utvärdering. Sammantaget är resursbehovet därför ungefär 2 årsarbetskrafter för 2023.

# Kontroll enligt timmerförordningen

Kontrollerna riktar sig mot verksamhetsutövare som släpper ut trä- och pappersprodukter på EU:s inre marknad och mot handlare som köper och säljer produkter som redan är utsläppta på marknaden.

Syftet med kontrollerna är att bidra till att minska risken för att olagligt avverkat virke finns i produkter som importeras till Sverige från länder utanför EU.

## Prioritering av tillsyn under 2023

### Kontroll av importörer

Svenska importörer är verksamhetsutövare då de första gången placerar trä- eller pappersprodukter på EU:s inre marknad. Det innebär att endast produkter som importeras från länder utanför EU kontrolleras.

Totalt finns det drygt 3 000 företag som har importerat varor för mer än 5 000 kronor till Sverige under det senaste året och där varorna omfattas av timmerförordningen. Av dessa stod 240 företag för 90 procent av importvärdet och de importerade produkter som omfattas av timmerförordningen för nästan 5 miljarder kronor tillsammans. Vart och ett av dessa företag importerade för mer än 2 miljoner kronor.<sup>2</sup>

Totalt kommer 20 importörer och 10 handlare att kontrolleras under 2023.

Fem företag har valts ut med följande kriterier.

- Företaget har importerat för mer än två miljoner kronor under perioden juli 2021–juni 2022.
- Företaget har importerat från minst ett av följande länder: Ukraina, Kamerun, Mocambique, Singapore, Zambia, Ryssland, Vietnam, Thailand, Filippinerna, Indien, Peru, Kina, Brasilien, Kongo, Egypten, Namibia, Förenade Arabemiraten, Uruguay eller Centralafrikanska republiken.
- Företaget har inte tidigare kontrollerats.

15 företag har valts ut för återkontroll med följande kriterium.

- Företaget har importerat produkter som omfattas av timmerförordningen för mer än 1 miljon kronor under perioden juli 2021–juni 2022 och har kontrollerats minst en gång före 2020.

Vid återbesöken kontrolleras att systemet för tillbörlig aktsamhet fortfarande fungerar och att företaget arbetar aktivt med det.

Pilotprojektet ”Förenklade återkontroller av importörer via mejl” genomfördes under 2022 och har därefter avslutats. Tillsynsförfarandet kommer inte användas

---

<sup>2</sup> Uppgifter hämtade från Tullverket.

under 2023 då effektiviteten i handläggningen inte ökade utan snarare minskade. En utvärdering av projektet färdigställs i januari 2023.

Utöver planerad tillsyn av verksamhetsutövare och handlare finns det möjlighet att kontrollera några företag efter tips från organisationer, företag eller allmänheten. Vilka företag som kommer att kontrolleras framgår av bilaga 4.

Under 2023 kommer provtagning att genomföras i samarbete med INTERPOL. Två provtagningar på kinesisk plywood kommer göras inom ramen för INTERPOL:s projekt. Ytterligare provtagningar kommer göras på andra produktgrupper. Proverna kommer att skickas på analys för att fastställa vilka träarter som ingår i produkterna. Skogsstyrelsen skickar proverna för antingen mikroskopisk eller isotopisk träartsanalys. Mikroskopisk träartsanalys identifierar vilka träarter produkten innehåller, medan isotopisk analys ger kunskap om i vilka geografiska områden träden har vuxit.

### **Kontroll av handlare**

Handlare är enligt timmerförordningen företag som köper varor som redan har importerats till Sverige eller något annat EU-land och säljer dessa vidare, antingen till andra företag eller till konsumenter. Under 2023 kommer tio handlare att kontrolleras. Vilka handlare som kommer att kontrolleras framgår av bilaga 4.

### **Kontroll av virkesköpande företag**

Verksamhetsutövare som släpper ut svenskt virke på EU:s marknad är oftast virkesköpande företag. Det kan även vara skogsägare som säljer virke vid väg, men majoriteten av det svenska virket avverkas av virkesköpande företag. Därför var det dessa företag som kontrollerades under perioden 2014–2018.

Under 2018 utvärderade vi kontrollverksamheten av virkesköpande företag och beslutade att göra en paus under tre år. Under 2022 kontrollerades två virkesköpande företag. Dessa kontroller gjordes samtidigt som systemtillsyn enligt miljöbalken.

Under 2023 kommer inte svenska virkesköpande företag kontrolleras. Systemtillsynen fångar upp att företagen har väl fungerande system för att göra anmälan om avverkning till Skogsstyrelsen och att de arbetar aktivt med avvikelshantering. I tillägg kommer nivåerna av olaglig avverkning i Sverige bevakas utifrån resultaten av Skogsstyrelsen tillsyn på distrikt. Skulle det framkomma att det sker en ökning av olaglig avverkning enligt definitionen i Lagen om handel med timmer och trävaror (2014/1009) återupptas tillsynen.

### **Resurser**

Arbetet med kontrollerna enligt timmerförordningen tar ungefär 2 årsarbetskrafter i anspråk. Därutöver tillkommer kostnader för bland annat provtagning av trä- och pappersprodukter, som uppskattas till ungefär 20 000 kronor under 2023.

# Tillsyn av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial

Tillsynen är inriktad mot verksamhetsutövare som producerar och/eller saluför skogsodlingsmaterial. Den bidrar till effekten *Mer vitala och produktiva skogar* som identifierats i Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi.

## Prioritering av tillsyn under 2023

Följande kriterium styr urvalet av verksamhetsutövare och verksamhetsplatser som ska få tillsynsbesök under 2023.

- Verksamhetsutövare och verksamhetsplatser som inte kontrollerats tidigare eller som senast kontrollerats för mer än fem år sedan.

Begreppet verksamhetsplats innefattar alla platser där produktion, lagerhållning eller saluföring bedrivs. Utöver de verksamhetsutövare och verksamhetsplatser som uppfyller ovanstående kriterium kan ytterligare verksamheter slumpas eller väljas ut om det finns behov av detta. Tio kontroller kommer att genomföras under 2023. Dessa framgår av bilaga 5.

## Resurser

Arbetet med tillsynsärendena kommer att ta cirka 20 dagar i anspråk 2023. Kostnader för resor med mera beräknas uppgå till ungefär 25 000 kronor.

# Uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten

Nedan beskrivs hur den tillsyn som genomförs under 2023 ska följas upp och utvärderas och vilka uppföljningar och utvärderingar som har genomförts under 2022. Avsnitten utgår från de mål med tillsynen som har beskrivits ovan.

## Effektmål

Efter avsyning registreras om besluten har följts helt, delvis eller inte alls. Resultatet av avsyningarna som gjordes under 2021 av beslut om miljöhänsyn visar att dessa följdes i mycket stor omfattning i det enskilda fallet, 408 av besluten följdes helt, 29 följdes delvis och 6 följdes inte. Resultatet av avsyningar av återväxtåtgärder visade på att dessa beslut följdes i mindre utsträckning än hänsynsbesluten. 45 förelägganden följdes helt, 24 följdes delvis och 36 följdes inte. I ett återväxtärende kan återväxten bli godkänd även om markägaren inte gjort exakt så som det står i föreläggandet och resultatet av avsyningarna speglar därför inte alltid återväxternas kvalitet. Resultaten av de beslut som avsynas under 2023 kommer även de att sammanställas för att ge en överblick av i vilken utsträckning de följts.

En mängd annan statistik kommer också att tas fram, exempelvis hur många begäran om uppgifter som skickas och antalet beslut som fattas per distrikt.

De domar som rör Skogsstyrelsens verksamhet och som meddelas under 2023 kommer att granskas. Ett urval av domarna, som är av särskilt intresse, kommer att analyseras ytterligare. Vid behov kommer arbetssätt justeras till följd av domarna.

Under 2022 påverkades Skogsstyrelsens tillsynsarbete kraftigt av den snabbt pågående rättsutvecklingen. Framförallt i arbetet som kopplar till artskydd sker förändringarna snabbt och handläggningen tar alltmer resurser i anspråk. Behovet av resurser till artskydd har påverkat möjligheterna för Skogsstyrelsen att arbeta med andra prioriterade områden i tillsynsarbetet. Exempelvis har inte lika många beslut enligt skogsvårdslagen skrivits under 2022 som under samma period 2021.

## Prestationsmål

Alla miniminivåer för objektillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken kommer att följas upp för respektive region under 2023.

Förutom för de tillsynsaktiviteter som har miniminivåer kommer statistik att tas fram för ytterligare aktiviteter och redovisas tillsammans med miniminivåerna. För att ge en heltäckande bild av vilken objektillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken som har genomförts och i vilken omfattning kan därtill även mer statistik tas fram. Tillsammans med till exempel inventeringsresultat kan tillsynsstatistiken ligga till grund för kommande tillsynsplaner.

Det kommer även att följas upp att det antal tillsynsbesök och kontroller som anges i tillsynsplanen uppnås för övriga tillsynsområden, det vill säga



systemtillsyn enligt miljöbalken, tillsyn enligt lagen om virkesmätning, kontroller enligt timmerförordningen och tillsyn över produktion av och handel med skogsodlingsmaterial.

## Kvalitetsmål

I samband med införandet av analysmodulen för avverkningsärenden, infördes även en möjlighet för handläggaren att betygsätta analysens kvalitet i det enskilda ärendet. Handläggaren gör en grov bedömning som sedan används när analysens kvalitet och effektivitet förbättras. Dessa betyg har visat sig vara en mycket bra metod för att hitta möjligheter till förbättringar i analysmodulen och används flitigt av arbetsgruppen som utvecklar modulen.

Ett antal kvalitetsgranskningar har gjorts inom den objektsvisa tillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Den senast färdigställda kvalitetsgranskningen genomfördes 2020 då beslut om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen utan deltagande från enhet granskades. Den genomfördes som en uppföljande kvalitetsgranskning av 2018 års kvalitetsgranskning på samma tema. I rapporten från granskningen föreslogs åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Åtgärderna har sedan genomförts, exempelvis uppdatering av mallar, utifrån vad som framkom i kvalitetsgranskningen. Nu pågår en kvalitetsgranskning av handläggning och beslut av ansökningar om avverkning i fjällnära.

Inom tillsyn av biotopskydd infördes ett nytt arbetssätt med analys av högupplösta flygbilder under 2021. Arbetssättet användes även under 2022 och kommer även att användas under 2023. Under 2021 till 2022 har arbetssättet utvärderats utifrån effektivitet och kvalitet. Resultatet visar på att arbetssättet fungerar väl och ökar effektiviteten i tillsynen. Några av synpunkterna som lyfts i utvärderingen är att det är ett väldigt smidigt och bra arbetssätt där man kan beta av väldigt mycket på kort tid och från kontoret. Det man kan upptäcka redan i flygbilden är exempelvis körspår, stormfällning och gallringar eller ytor som avverkats. Små skador som enstaka träd syns inte. En svårighet i arbetet är att gränserna ofta ligger fel i kartan, vilket kan göra bedömningen kring om skada skett inom eller utanför området svår.

## Produktivitetsmål

Under 2021 förändrades arbetssätten i och med att resultatet från projekten *Ändamålsenlig ärendehandläggning* och *Utredning av tillsynsärenden* infördes. Sedan den analysmodul och det urval som togs fram i projektet *Ändamålsenlig ärendehandläggning* infördes, har andelen ärenden till manuell granskning legat på cirka 50 procent. En effektutvärdering av de bägge projekten har genomförts.

En del i effektmålet för projektet *Ändamålsenlig ärendehandläggning* var att efter att tillsyn på sikt skulle utövas på minst hälften av de ärenden som handläggs manuellt. Från och med den 15 mars, då analysmodulen driftsattes, fram till den sista december 2021, utövades tillsyn i 28% av de manuellt handlagda ärendena och under 2022 fram till den första juli utövades tillsyn i 31 %.

En intervjuundersökning bland handläggare genomfördes för bägge projekten gemensamt. I undersökningen framkom att 62% av de tillfrågade upplevde att

handläggningen blivit effektivare tack vare autogranskningen. Dock upplevde 14 procent av de tillfrågade att handläggningen blivit mer OCH mindre effektiv med automatgranskningen. En kommentar till detta var att de ärenden som handläggs manuellt har blivit alltmer komplexa och kräver alltmer tid. 51 procent av de tillfrågade upplevde att urvalet av ärenden för manuell handläggning lett till ökad enhetlighet.

Resultatet av effektutvärderingen visar också på att kvaliteten på det framtagna handläggargstödet upplevdes som övervägande positiv av respondenterna, och att stödet också till stor del ansågs vara bättre än de arbetssätt och rutiner som funnits tidigare. En majoritet av de intervjuade personerna ansåg att vårt arbetssätt har blivit mera resurseffektivt, enhetligt och rättssäkert. Vidare upplevdes det nya arbetssättet som mera eller till viss del mera transparent, även om det fanns en större spridning i svarsresultaten för den frågan. Huvuddelen av respondenterna ansåg dessutom att kvaliteten i vårt arbete har förbättrats och att det framtagna stödet underlättar introduktionen av nya kollegor.

## **Nöjda kunder**

Under 2023 kommer det även att följas upp vilka externa synpunkter som gäller tillsynsverksamheten som kommer in till myndigheten under året och hur dessa hanteras och återkopplas till dem som lämnat synpunkterna.

Till och med 31 oktober 2022 har det kommit in elva externa synpunkter som gäller tillsynsverksamheten. Dessa har återkopplats till de som har lämnat synpunkterna i de fall avsändaren har varit känd. Synpunkterna har bland annat handlat om vårt arbetssätt när det gäller fridlysta arter och önskemål om förtydliganden i vår information kring Natura 2000.

För att följa upp och utvärdera systemtillsynen enligt miljöbalken och kontrollerna enligt timmerförordningen har vi under flera års tid skickat en enkät till de företag som har kontrollerats. Frågorna handlar bland annat om hur de upplevde tillsynsbesöket, om den information som de fått före och efter besöket samt om tillsynen har påverkat verksamheten.

Under 2022 planerades för en förstudie kring informationssatsning, men starten för förstudien har flyttats fram och start planeras nu istället under 2023. En viktig del i förstudien är att ta fram ett underlag kring vilka behov av information om regelverket som finns och om behov finns för ett kommande informationsprojekt.

## **Ekonomi**

Det är också viktigt att följa upp tillsynsverksamheten ekonomiskt. Vad objektillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken har kostat kommer att följas upp för varje region. Objektillsynen av biotopskyddsområden enligt miljöbalken redovisas på en särskild projektkod och kostnaderna för den går därför lätt att följa upp. För objektillsynen enligt skogsvårdslagen och för den objektillsyn enligt miljöbalken som inte omfattar biotopskyddsområden finns en projektkod för tillsyn före skogsbruksåtgärd och en projektkod för tillsyn efter skogsbruksåtgärd. Därför går det inte att följa upp vad enskilda tillsynsaktiviteter har kostat.

Även systemtillsynen enligt miljöbalken, tillsynen enligt lagen om virkesmätning, kontrollerna enligt timmerförordningen och tillsynen över produktion av och handel med skogsodlingsmaterial kommer att följas upp ekonomiskt.

## Bilagor

1. Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2023–2025
2. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt miljöbalken 2023 (systemtillsyn)
3. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt lagen om virkesmätning 2023
4. Importörer och handlare som ska kontrolleras enligt timmerförordningen 2023
5. Verksamhetsutövare som ska kontrolleras enligt bestämmelserna om produktion av och handel med skogsodlingsmaterial (frö och plant)

Bilagorna 2–5 är sekretessbelagda

Dnr 2022/2500

# Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2023–2025

2022-06-21



**Författare**  
Åsa Lundberg (red.)  
Lena Sandell  
Marianne Karlsson

**Arbetsgrupp**  
Åsa Lundberg  
Christian Claesson  
Johanna Nordin  
Dennis Sandberg

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Definitioner</b>	<b>6</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Styrning av myndighetens tillsyn</b>	<b>9</b>
1.1 Skogspolitiska mål	9
1.2 Skogsstyrelsens instruktion	9
1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi	10
1.4 Agenda 2030	11
1.5 Miljökvalitetsmål	12
1.6 Sveriges nationella skogsprogram	12
1.7 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram	12
<b>2 Underlag för bedömning av tillsynsbehovet</b>	<b>14</b>
2.1 Skogsstyrelsens inventeringar	14
2.2 Rapporter och övriga underlag	16
<b>3 Objektillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken</b>	<b>19</b>
3.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	19
3.2 Tidigare års tillsyn	21
3.3 Behov av tillsyn 2023–2025	24
3.4 Uppskattat resursbehov för objektillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken 2023–2025	29
<b>4 Systemtillsyn enligt miljöbalken</b>	<b>30</b>
4.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	30
4.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	30
4.3 Tidigare års tillsyn	31
4.4 Behov av tillsyn 2023–2025	31
4.5 Uppskattat resursbehov 2023–2025	32
<b>5 Lagen om virkesmätning</b>	<b>33</b>
5.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget	33
5.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt	33
5.3 Tidigare års tillsyn	34
5.4 Behov av tillsyn 2023–2025	35
5.5 Uppskattat resursbehov 2023–2025	36

---

<b>6</b>	<b>Timmerförordningen</b>	<b>37</b>
6.1	Beskrivning av tillsynsuppdraget	37
6.2	Tillsynsområden och tillsynsobjekt	37
6.3	Tidigare års tillsyn	37
6.4	Behov av tillsyn 2023–2025	38
6.5	Uppskattat resursbehov 2023–2025	39
<b>7</b>	<b>Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial</b>	<b>40</b>
7.1	Beskrivning av tillsynsuppdraget	40
7.2	Tillsynsområden och tillsynsobjekt	40
7.3	Tidigare års tillsyn	41
7.4	Behov av tillsyn 2023–2025	41
7.5	Uppskattat resursbehov 2023–2025	42



## Förord

Av Skogsstyrelsens instruktion framgår att Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Att bedriva tillsyn är en viktig del i arbetet med att verka för att de skogspolitiska målen nås. Andra delar är till exempel arbete med områdesskydd, information, rådgivning och dialog med skogssektorn.

Behovsutredningen avser perioden 2023–2025 och beskriver det totala behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen. Det första året beskrivs mer utförligt och de andra åren beskrivs mer översiktligt. Behovsutredningen ses över årligen inför upprättandet av den samlade tillsynsplanen, där även prioriteringar av verksamheten beskrivs.

Regeringen har i förordningen (2016:349) om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn föreskrivit att Skogsstyrelsen ska göra en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens ansvarsområde. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Den ska ses över vid behov och minst en gång varje år. Den samlade tillsynsplan som myndigheten årligen ska upprätta ska grundas på behovsutredningen. Förordningen omfattar skogsvårdslagen, lagen om virkesmätning och lagen om handel med timmer och trävaror (timmerförordningen).

I miljötillsynsförordningen (2011:13) finns krav på behovsutredning och tillsynsplan för Skogsstyrelsens ansvarsområden enligt miljöbalken. Även enligt den förordningen ska behovsutredningen avse en tid om tre år, men ska ses över vid behov och minst en gång varje år. För varje verksamhetsår ska myndigheten upprätta en tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på behovsutredningen.

Enligt 6 § förordningen om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn ska behovsutredningen beslutas av den inom myndigheten som beslutar om användningen av myndighetens resurser.

Jönköping 2022-06-21

Herman Sundqvist  
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Åsa Lundberg  
Processförvaltare, Skogsstyrelsen

# Definitioner

## **Egenkontroll**

Skyldighet för en verksamhetsutövare att fortlöpande planera och kontrollera sin tillsynspliktiga verksamhet.

## **Objekttilsyn**

Tillsyn av lagefterlevnad på objektsnivå.

## **Systemtilsyn**

Granskning av om verksamhetsutövarens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket.

## **Tillsyn**

Verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

## **Tillsynsobjekt**

En verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål för tillsyn.

## **Tillsynsplan**

Planeringsverktyg som tydliggör myndighetens tillsynsarbete.

## **Verksamhetsutövare**

Den eller de juridiska eller fysiska personer som ansvarar för en verksamhet eller del av sådan.

# Sammanfattning

Behovsutredningen avser perioden 2023–2025 och beskriver behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen. Behovsutredningen ses över årligen inför upprättandet av den samlade tillsynsplanen.

Tillsynsarbetet ska utföras som en fortlöpande process, där de olika faserna behovsutredning, översyn av resurser och kompetens, planering, genomförande och utvärdering följer på och återkopplar till varandra.

Tillsyn enligt skogsvårdslagen kan delas in i två delar, tillsyn före respektive efter åtgärd. Före åtgärd prioriteras tillsyn av de ärenden där den planerade åtgärden kan innebära risk för bristande miljöhänsyn eller dåliga återväxtresultat. Efter åtgärd gäller tillsynen främst kontroll av utförd åtgärd. Dessutom utövar Skogsstyrelsen tillsyn över produktion av och handel med skogsodlingsmaterial.

Skogsstyrelsens tillsyn enligt miljöbalken består av tillsyn av biotopskyddsområden, tillsyn av skogsbruksåtgärder i Natura 2000-områden och tillsyn av skogsbruksåtgärder som är anmälningspliktiga för samråd. Myndigheten utövar både objektillsyn och systemtillsyn.

Behovet av tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken bedöms under de närmaste åren fortsatt vara stort vid avverkningar som berör hänsynskrävande biotoper, skyddszoner och kulturmiljöer. Dessutom finns ett behov av tillsyn av hänsyn till rennäringen och tillsyn av åtgärder mot skadliga insekter och andra skogsskador. Därutöver finns fortfarande ett behov av tillsyn riktad mot att begränsa skador på mark och vatten.

I hela landet är behovet av att arbeta med hänsyn till arter stort och förväntas även fortsatt vara stort. Arbetet med artskydd dominerar tillsynsarbetet i dagsläget och kräver så mycket resurser att det tränger undan annan tillsyn. Även handläggningen av ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog tar mycket resurser och riskerar att tränga undan tillsyn.

Behovet av arbete med information kring lagstiftningens krav är stort och ökar. Arbetet kan exempelvis ske genom att förbättra informationen på Skogsstyrelsens webb och i andra kanaler samt genom att erbjuda informationstillfällen och utbildningar.

Andelen biotopskyddsområden med potentiella skador har under de senaste åren ökat, vilket indikerar på ett fortsatt behov av tillsyn. Behovet av tillsyn ökar även över tid eftersom nya beslut om biotopskyddsområden fattas årligen.

Resursbehovet för myndighetens objektillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken bedöms öka under de närmaste åren.

Erfarenheter från tidigare års systemtillsyn och den uppföljande tillsyn som genomförts under 2019–2022 visar på fortsatta brister i verksamhetsutövarnas system för egenkontroll. Skogsstyrelsen bör genomföra tillsyn regelbundet för att

kvaliteten på egenkontrollen ska upprätthållas och förbättras. Ett intervall på tre till fyra år mellan tillsynstillfällena bedöms vara lämpligt. För att klara ett intervall på tre till fyra år krävs att minst 30 tillsynsbesök görs per år under kommande år.

Skogsstyrelsen är ansvarig för att utöva tillsyn över de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen om virkesmätning. Tillsynen bedrivs både som objekt-tillsyn och tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Under 2023 bör tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler.

Kontroller enligt timmerförordningen görs hos företag som importerar virke eller trävaror som omfattas av timmerförordningen. Kontroller görs även hos handlare och svenska virkesköpande företag. Fokus bör även fortsättningsvis ligga på importörerna. Företagen bör kontrolleras inom tre till fem år efter föregående kontroll för att säkerställa att de fortfarande uppfyller kraven i timmerförordningen. Antalet uppföljande kontroller av importörer som tidigare har kontrollerats bör därför öka. Kontroller av handlare bör fortsätta i ungefär samma omfattning som under de senaste åren.

Tillsynen av handel och produktion av skogsodlingsmaterial är avgiftsfinansierad. Ett viktigt syfte med denna tillsyn är att kontrollera att skogsodlingsmaterialet förblir spårbart hela vägen från frökälla till slutkund, för att säkerställa att plantmaterialet har rätt genetisk identitet och kvalitet och är anpassat för den specifika växtplatsen. Det finns fortsatt behov av att utveckla delar av tillsynen för att hela produktions- och leveranskedjan ska kunna innefattas i tillsynen. EU-kommissionens översyn av handelsreglerna kan också innebära att vi på sikt behöver se över våra regler och tillämpningen av dem.

# 1 Styrning av myndighetens tillsyn

## 1.1 Skogspolitiska mål

I det skogspolitiska beslutet från 1993 (regeringens proposition 1992/93:226) anges två mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Dessa är jämställda. 2022 fastslogs att skogspolitiken ligger fast i enlighet med propositionen ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund”.

### 1.1.1 Produktionsmålet

Skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt hög avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användning av vad skogen producerar.

### 1.1.2 Miljömålet

Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.

## 1.2 Skogsstyrelsens instruktion

Av förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen framgår att Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket. Myndigheten har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sätt som leder till att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Myndigheten ska utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs. Skogsstyrelsen ska också verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

### 1.2.1 Lagstiftning

Skogsstyrelsen har tillsynsansvar för skogsvårdslagen (1979:429), vissa delar av miljöbalken (1998:808), lagen (2014:1005) om virkesmätning och timmerförordningen<sup>1</sup>.

Av 1 § skogsvårdslagen framgår att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Skogsvårdslagstiftningen anger ramarna och de grundläggande kraven för hur skogsbruket ska bedrivas.

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden

miljöbalken uttrycks detta genom balkens rättsligt bindande syfte och de allmänna hänsynsreglerna.

Lagen om virkesmätning har tillkommit för att säljare och köpare av virke ska ges likvärdiga möjligheter att bedöma om ersättningen för det virke som överläts är rimlig. Lagen gäller för mätning av virke från hela det avverkade trädet, oavsett trädslag. Det innebär att lagen omfattar mätning av sågtimmer, massaved och primärt skogsbränsle.

Timmerförordningen är en EU-förordning som syftar till att minska handeln med olagligt avverkat virke inom EU. Av förordningen framgår att det är förbjudet att handla med virke och trävaror som härrör från olaglig avverkning. Det finns också ett krav på att alla som släpper ut virke och trävaror på EU:s marknad ska ha ett system för tillbörlig aktsamhet.

Tillsynsarbetet ska utföras som en fortlöpande process, där de olika faserna behovsutredning, översyn av resurser och kompetens, planering, genomförande och utvärdering följer på och återkopplar till varandra.

### **1.3 Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi**

Inom ramen för vårt uppdrag vill vi öka vår förmåga att hantera förändringar i omvärlden som på både lång och kort sikt påverkar verksamheten. Detta sker genom ett förändrings- och förbättringsarbete i våra processer där effektivitet, utveckling av arbetssätt och bra systemstöd är grundpelare. Kundperspektivet ska vara en naturlig utgångspunkt där vi bland annat arbetar med metoder för nyttorealiserings och beskrivning av kundresa.

I vår verksamhetsstrategi vill vi ge en tydlig bild av vilka skogliga effekter vi styr mot långsiktigt. Den tydligheten behövs framförallt för vår interna styrning, prioritering av målgrupper och val av styrmedel. Vi kan också använda detta externt för att visa på vilka skogliga effekter vi prioriterar att arbeta med på längre sikt. I nästa steg är ett strategiskt effektutvärderingsarbete ett viktigt och bra verktyg för Skogsstyrelsens ledningsarbete och den strategiska styrningen. Processen för arbetet med strategiska effektutvärderingar behöver dock utvecklas i vissa delar samt ytterligare systematiseras.

Fem områden pekas i verksamhetsstrategin ut som extra viktiga för att vi ska lyckas med vårt uppdrag och bidra till de effekter i skogen som vi eftersträvar.

- God förvaltningskultur
- Ledarskap och medarbetarskap
- Kundorientering
- Samverkan
- Digitalisering

Samtliga dessa områden är viktiga för Skogsstyrelsens tillsyn, men områdena *God förvaltningskultur* och *Digitalisering* har i nuläget extra fokus.

*God förvaltningsstruktur*, inklusive *Rollen som statsanställd* och *En effektiv och rättssäker myndighet*, pekar på vikten av att bidra till ömsesidig tillit hos medborgare och intressenter, genom exempelvis konsekvent och tydlig myndighetsutövning. Men också på vikten av att utveckla våra arbetssätt för att säkerställa en ändamålsenlig ärendehandläggning i syfte att stärka rättssäkerhet och bidra till effektivisering.

*Digitalisering* innebär en ökad automatisering, fjärranalys och riskbaserade urval som samtliga blir allt viktigare inom tillsyn.

Genom olika projekt, exempelvis projektet *Ändamålsenlig ärendehandläggning*, arbetar vi för att öka effektiviteten och rättssäkerheten genom att använda oss av en ökad digitalisering.

I verksamhetsstrategin har man med utgångspunkt i vårt uppdrag och våra ställningstaganden utifrån ett hållbarhetsperspektiv valt ut några effekter i skogen som Skogsstyrelsen ska bidra till. Skogsstyrelsen förhåller sig till de processer som pågår externt och den samverkan myndigheten bidrar till i olika sammanhang. Skogens klimatnytta ska tas tillvara på ett hållbart sätt med utgångspunkt från skogsägarens mål och skötseln av skogen ska beakta behovet av klimatanpassning i alla åtgärder.

Nedanstående effekter har identifierats som prioriterade att arbeta med de kommande åren.

- Minskade skogsskador
- Mer vitala och produktiva skogar
- Mer varierat skogsbruk
- Förbättrad miljöhänsyn
- Skydd och ökad skötsel av naturvärden
- Attraktivare skogar för upplevelser

#### **1.4 Agenda 2030**

I Agenda 2030 finns 17 globala mål för hållbar utveckling som fram till år 2030 ska leda världen mot en hållbar och rättvis framtid. Det finns tydliga kopplingar mellan agendan och de skogs- och miljöpolitiska målen samt Skogsstyrelsens verksamhet. Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan.

En gemensam avsiktsförklaring mellan ett flertal myndigheter har tagits fram; Gemensam avsiktsförklaring – svenska myndigheter i samverkan för Agenda 2030. Skogsstyrelsen har ställt sig bakom avsiktsförklaringen, som bland annat

uttrycker följande: ”Vi vidareutvecklar våra myndigheters hållbarhetsarbete kopplat till Agenda 2030 och kommunicerar detta på ett öppet och jämförbart sätt.”

## 1.5 Miljökvalitetsmål

Miljömålen tydliggör den rådande miljöpolitiken i Sverige. Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och innebär att vi till nästa generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. De nationella miljökvalitetsmålen ger vägledning om prioriteringar i tillsynen.

För mer än hälften av de 16 miljökvalitetsmålen finns tydliga kopplingar till skog, skogsbruk och Skogsstyrelsens verksamhet. Miljökvalitetsmålet Levande skogar är centralt i sammanhanget och för detta mål har Skogsstyrelsen ett utpekat uppföljningsansvar. Tydlig koppling finns också till miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö samt Ett rikt växt- och djurliv.

## 1.6 Sveriges nationella skogsprogram

Den 17 maj 2018 beslutade regeringen om en strategi för Sveriges nationella skogsprogram. Programmet ska främja hållbara, konkurrenskraftiga och biobaserade näringar med skogen som bas, samtidigt som de nationella miljömålen ska nås. Visionen för skogsprogrammet är att "Skogen, det gröna guldets, ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi".

Programmet innehåller fem fokusområden.

- Ett hållbart skogsbruk med ökad klimatnytta.
- Mångbruk av skog för fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.
- Innovationer och förädlad skogsråvara i världsklass.
- Hållbart brukande och bevarande av skogen som en profilfråga i svenskt internationellt samarbete.
- Ett kunskapskliv för ett hållbart brukande och bevarande av skogen.

Regeringen har satt mål för varje fokusområde.

## 1.7 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram

Ansvar för genomförandet av vattendirektivet delas av många, däribland Skogsstyrelsen. Vattenmyndigheterna i Sveriges fem vattendistrikt utarbetar och fastställer åtgärdsprogram, miljökvalitetsnormer och förvaltningsplaner.

Vattenmyndigheterna påtalar i sitt åtgärdsprogram för 2022–2027 att Skogsstyrelsen fortsatt behöver prioritera tillsynsinsatser så att det långsiktigt



leder till att förebyggande och miljöförbättrande åtgärder ökar i anslutning till vattenförekomster där det finns risk för att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs. Skogsstyrelsen har varit delaktig i framtagandet av åtgärdsprogrammet och de åtgärder som rör Skogsstyrelsen.

Skogsbruksaktiviteter som riskerar att påverka vattenmiljön negativt är framförallt avverkning, drivning och körning i anslutning till sjöar och vattendrag, anläggande av skogsbilvägar, skyddsdikning, markavvattning, dikesrensning och markberedning.

I Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram pekas på följande områden där Skogsstyrelsen enligt programmet behöver utveckla sitt arbetssätt.

- Skogsstyrelsen bör se över möjligheten att utveckla en systematisk och prioriterad egenutvärderad tillsyn av skogsbruksverksamheter.
- Skogsstyrelsen bör förstärka systemtillsynen av skogsbrukets egenkontroll.

I nuläget tas även åtgärdsprogram fram för perioden 2021–2027.

## 2 Underlag för bedömning av tillsynsbehovet

Det är viktigt att få en så komplett bild som möjligt av tillståndet i skogen som underlag till behovsutredningen. Nedan beskrivs därför kortfattat de inventeringar och rapporter som, förutom distriktens och regionernas bedömningar, har tagits i beaktande vid bedömning av tillsynsbehovet.

### 2.1 Skogsstyrelsens inventeringar

Som underlag till behovsutredningen använder Skogsstyrelsen resultatet från inventeringar som rör hänsyn till kultur- och fornlämningar vid avverkning, miljöhänsyn vid avverkning och återväxtuppföljning.

#### 2.1.1 Hänsynsuppföljning kulturmiljö

I inventeringen delas skadorna upp i grov skada och skada. Dessutom finns ytterligare en kategori, benämnd *påverkan* som är en lägre skadegrad och inte tas med i resonemanget nedan.

I alla landsdelar är det markberedning som orsakar de största skadorna, både när det gäller skada och grov skada, förutom i Södra Norrland där vindfällena och nedrisning har högre skadeandel.

I Norra Norrland har andelen skador stigit igen och gått från tio procent (2020) till 18 procent (2021). Treårsmedeltalet visar att både andelen skada och andelen grov skada stigit några procentenheter.

I Södra Norrland har andelen skador sjunkit med tio procentenheter till 16 procent (2021). Treårsmedeltalet visar att det framförallt är andelen grov skada som sjunkit.

I Svealand ligger andelen skada och grov skada kvar på låga nivåer, där treårsmedeltalet ligger på tio procent, varav andelen grov skada på endast tre procent.

I Götaland låg andelen skada och grov skada för 2020 på en hög nivå, 26 procent, men sjönk under 2021 till 16 procent. Däremot kan vi i treårsmedeltalet se att andelen grov skada ökar och att det enbart är andelen skada som sjunker. En utveckling som pågått sedan 2013.

För hela landet är grov skada vanligare på fornlämningar än för övriga kulturhistoriska lämningar. Enskilda ägare har högre andel skada och grov skada än övriga ägare, en skillnad på sju procent under 2021.

Rent generellt kan man säga att ytstora lämningar (exempelvis fäbodrar, bytomt/gårdstomt, område med skogsbrukslämningar, fossil åkermark) och linjelement (exempelvis färdvägar) har högre skadeandel än punktobjekt. När det gäller punktobjekt är det framförallt kolbottnar och röjningsrösen som skadas.

### 2.1.2 Hänsynsuppföljning miljöhänsyn

Lämnad hänsynsareal skattas utifrån hänsynsytor som är mindre områden produktiv skogsmark, som frivilligt eller enligt skogsvårdslagen lämnats kvar vid avverkning. Exempel på hänsynsytor är hänsynskrävande biotoper, kantzoner mot våtmark och vattendrag eller bryn mot andra ägoslag.

Under treårsperioden 2015/16 – 2017/18, vilket är de senaste siffror som finns, lämnades i genomsnitt 9 procent av den föryngringsavverkade arealen som hänsynsytor. Arealandelen var något större i Norra och Södra Norrland (10 procent) jämfört med Svealand och Götaland (8 procent). 4–6 procent av den föryngringsavverkade arealen utgjorde lämnade hänsynskrävande biotoper i alla landsdelar. Arealandelen lämnade kantzoner var större längre norrut i landet, från 1 procent i Götaland till 5 procent i Norra Norrland.

Även Riksskogstaxeringens skattning av andelen lämnad hänsynsareal 2011–2019 var 9 procent för hela landet.

En jämförelse med skattningar av andel lämnad hänsynsareal från Skogsstyrelsens dåvarande Polytaxinventering, visar att dessa skattningar mellan år 2000 och 2014 legat mellan 7 procent och 11 procent. Metoderna har ändrats under perioden, och det går inte att säga om det funnits några faktiska trender under perioden.

Det finns en stark trend med minskande volymer frö- och skärmträd, vilket beror på att användningen av naturlig föryngring som föryngringsmetod minskar. Antalet lämnade grova hänsynsträd per hektar är i stort sett oförändrad men antalet lämnade klena hänsynsträd har en minskande trend.

### 2.1.3 Återväxtuppföljning

De senaste åren visar på ett bra resultat för föryngringarna och i medeltal under 2017/18 till 2019/20 nådde 91 procent av återväxterna upp till nivån godkänt. Under 2018/19 till 2020/21 sjönk andelen godkända föryngringar till 86 procent för första gången sedan 2011/12 till 2013/14.

Bästa resultat 2018/19 till 2020/21 uppvisar Götaland med 88 procent godkända föryngringar. Därefter följer Norra Norrland på 87 procent, Södra Norrland med 86 procent och Svealand med 84 procent.

Plantering är den helt dominerande föryngringsmetoden i landet. Från att ha legat kring 70–75 procent år 1999–2001 har planteringsandelen ökat de senaste åren och når i den senaste skattningen 86 procent. Andelen naturlig föryngring fortsätter att minska och är nere på historiskt låga 9 procent. Nivån är relativt jämn över landet, 7 procent i Södra Norrland, 8 procent i Norra Norrland, 9 procent i Götaland och lite högre i Svealand, 12 procent.

Totalt har 89 procent av den avverkade arealen markberetts, vilket innebär att nivån för hela landet ligger på samma nivå som 2017/18 till 2019/20. De senaste resultaten visar att andelen markberedd areal är högst i norra Sverige. I Norra Norrland och Södra Norrland har 100 procent respektive 99 procent av den planterade arealen markberetts. På naturligt föryngrad areal har det markberetts mest i Södra Norrland och i Svealand. I Norra Norrland har den minsta andelen markberetts, 50 procent.

## 2.2 Rapporter och övriga underlag

Som ett komplement till de inventeringar av skogstillståndet som görs används även resultat från andra utvärderingar och rapporter som underlag i behovsutredningen.

### 2.2.1 Omvärldsanalys 2021–22<sup>2</sup>

Analysen pekar på att vi ser en fortsatt snabb policyutveckling och implementering av skogsrelaterade initiativ, närmast i form av ett skogspaket, från flera politikområden i EU. Inriktningen inom den europeiska politiken är att mer i detalj definiera hållbart skogsbruk med fokus på enskilda skogsbruksåtgärder. Kraven är detaljerade och återkommer i olika lagförslag och strategier. Inriktningen på politiken är klimat med ökad kolsänka och biologisk mångfald. Den övergripande styrningen sker mot minskade avverkningsnivåer som leder till ökade kolsänkor i skogen och där det avverkade virket styrs mot långlivade skogsprodukter.

Till skillnad från den svenska politiken är EU:s perspektiv på skogens roll i klimatarbetet en nedtoning av ett aktivt skogsbruk till förmån för kolsänka och behovet av att vidta åtgärder som ger effekt på kort sikt, inte utifrån en omloppstid. Olika perspektiv finns också i synen på lång- och kortlivade skogsprodukter.

I Sverige har skogsfrågorna under året rönt ovanligt stor uppmärksamhet, både medialt och inom politiken. Trots ett högt tonläge är den skogspolitiska debatten förhållandevis smal och homogen och med helt annan inriktning än EU-politiken. Bland de svenska politiska partierna i riksdagen dominerar skogspolitiken av mer avreglering och ökad frihet för skogsägare att besluta om både skydd och skötsel av sina skogar. Att säkerställa virkesråvara till skogsindustrin är viktigt. EU-politiken går istället mot mer detaljreglering och tonvikt på klimat och biologisk mångfald. Varken i den skogspolitiska debatten eller i skogspropositionen berörs denna skillnad i politisk inriktning. Inte heller verkar det finnas någon vilja till anpassning från något håll, snarare förefaller utvecklingarna i Sverige och inom EU närmast gå åt diametralt olika håll.

### 2.2.2 Skogsskador i Sverige 2021<sup>3</sup>

2021 kännetecknas av fortsatt stora skogsskador. De relativt varma och nederbördsfattiga månaderna juni och juli bidrog till att historiskt mycket granskog dödades av granbarkborre under året. Totalt dödades cirka 8,2 miljoner skogskubikmeter (m<sup>3</sup>sk), varav cirka 80 procent stod kvar i skogen vid inventeringstidpunkten september till oktober. Detta är i nivå med 2020 års skador liksom att de mesta skadorna (cirka 70 procent) återfanns i östra delen av Svealand och Götaland. Tendensen är dock att tyngdpunkten på angreppen har flyttats norrut med epicentrum i Södermanland.

Betesskadorna är fortsatt höga i hela landet. Mest drabbat är Götaland där älgbetesinventeringen (Äbin) visar att i genomsnitt 15 procent av ungallarna har allvarliga färska betesskador. Därefter kommer Svealand och Södra Norrland med

<sup>2</sup> Omvärldsanalys 2021-22. Skogsstyrelsen. Rapport 2022/05

<sup>3</sup> Skogsskador i Sverige 2021. Skogsstyrelsen. Rapport 2022/06

12 procent, tätt följt av Norra Norrland med 11 procent årsskador på tall. Det är i samtliga fall en skadenivå som betecknas som svår och det behövs kraftfulla åtgärder för att minska skadenivån. Detta kan åstadkommas med ökad avskjutning och förbättrad ståndortsanpassning. Det finns fortfarande en stor förbättringspotential att öka andelen tallföryngringar på mager mark i södra Sverige. Även rådjur, kronhjort och dovhjort orsakar stora skador lokalt. Resultat från Skogsstyrelsens återväxtuppföljning visar historiskt höga nivåer på andel toppbetade plantor i Götaland och Svealand (normalt plantor mellan 10 och 100 cm höjd). Bedömningen är att skadorna huvudsakligen är orsakade av rådjur.

I Norrland har multiskador vållat stora bekymmer under de senaste åren. Begreppet multiskador definieras som skog som har drabbats av fler än en typ av skada som inom ett landskapsavsnitt sammantaget påverkar trädens vitalitet, tillväxt och överlevnad. De olika skadorna kan förekomma i olika kombinationer och frekvens från plats till plats, fläckvis också som en skada. En konsekvensanalys utförd 2021 visar att den framtida skogstillväxten i de tre nordligaste länen riskerar att bli ungefär 20 procent mindre per år jämfört med tidigare beräkningar i skoglig konsekvensanalys (SKA) till följd av multiskador, där betesskador från älg har störst betydelse men svampangrepp av exempelvis törskate också är vanliga.

De omedelbara abiotiska skadorna har varit relativt små under året. Landet har sluppit ifrån större stormar men i början av året drabbades södra Norrland och norra delarna av Svealand av omfattande snöbrottsskador. Trots värmeböljan i sommaren 2021 har skogsbränderna kunnat begränsas så att inga större bränder har uppstått. Den totala arealen skogsbränder som Skogsstyrelsen har registrerat under året är cirka 600 hektar. För att möta många av de skadegörare och skadeorsaker som hotar den svenska skogen gäller att anpassa skogsskötseln och viltstammarna samt ståndortsanpassa så mycket som möjligt

### **2.2.3 Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2022 <sup>4</sup>**

Sveriges miljömål och Agenda 2030 är centrala för att visa vägen mot en hållbar utveckling. De definierar vilken miljö den svenska politiken ska styra mot för att nå ett ekologiskt hållbart samhälle. Under de närmaste åren behöver hela samhället öka takten i miljöarbetet om vi ska nå uppsatta mål.

I uppföljningen lyfts åtgärder som syftar till att minska fragmentering och habitatförlust som prioriterade. I stort kan man förenklat säga att prioriterade behov är åtgärder som är av karaktären de som ger ett positivt bidrag till arbetet med att bevara biologisk mångfald i skogslandskapet. Det absolut största behovet kan kopplas till de naturvärden som inte kan återskapas under överskådlig tid, såsom natursskogsrester eller andra värden knutna till lång kontinuitet, då låga nivåer av sådana naturvärden återstår i skogslandskapet idag och värdena går förlorade om dessa skogar slutavverkas.

Många av de idag igångsatta miljöförbättrande insatserna kräver tid för att vända utvecklingen. Genomförda åtgärder har dock hittills inte varit tillräckliga för att nå samhällets uppsatta miljömål för skogen. För att nå närmare miljö kvalitetsmålet är

<sup>4</sup> Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2022 – Med fokus på statliga insatser. Naturvårdsverket. Rapport 7033, Mars 2022

åtgärder och styrmedel som syftar till att minska fragmentering och ytterligare förlust av livsmiljöer för hotade arter i skogslandskapet avgörande. Långsiktigt skydd av skogar med höga naturvärden, satsningar på att öka arealen som brukas med hyggesfria metoder, kunskapsuppbyggnad om skogslandskapets höga naturvärden, och arbete med att skapa en sammanhängande grön infrastruktur är exempel på sådana viktiga områden.

#### **2.2.4 Uppföljning av askåterföring efter spridning<sup>5</sup>**

När biomassa tas ut ur skogen medför detta att näringsämnen och ämnen som motverkar försurning förs bort från skogsmarken. Om grenar och toppar tas ut i större omfattning rekommenderar Skogsstyrelsen återföring av aska för att kompensera för uttaget av näring och försurningsmotverkande ämnen. Under 2017 utvecklade Skogsstyrelsen en metodik för att följa upp askåterföring efter spridning. Samma år gjordes en uppföljning i sammanlagt 130 skogsbestånd där aska spridits under de senaste 2–20 månaderna.

I 42 procent av fallen hade man inte tagit den hänsyn till naturvärden som framgått i samrådsprotokollet. Uppföljningen visade även att hänsyn till kultur- och fornlämningar behövde förbättras vid askåterföring. I flera fall har körning skett på kultur- och fornlämningar och i ett fall har det noterats att detta orsakat skador. Skyddsavstånden har också i många fall varit så korta att aska bedöms ha hamnat på kultur- och fornlämningar. För vissa typer av lämningar kan detta innebära skada.

Denna uppföljning har visat att det finns brister i utförandet av askåterföring. Tillsyn skulle fylla en viktig funktion för att uppmärksamma och påtala dessa. Tillsyn kan utföras objektsvis men man bör även se på möjligheter inom ramen för verksamhetsutövarnas egenkontroll, det vill säga inom systemtillsynen.

#### **2.2.5 Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer<sup>6</sup>**

I rapporten beskrivs att av det metylkvicksilver som transporteras från landmiljön till sjöar och vattendrag kommer ungefär 60 procent från skogsmark. Föryngringsavverkning av skog med den intensitet som sker idag har beräknats öka transporten av metylkvicksilver från skogsmark till sjöar och vattendrag med 6–30 procent, jämfört med om ingen avverkning hade gjorts. Detta beror dels på att avverkning leder till ökad uttransport av organiskt material och att metylkvicksilver och kvicksilver följer med detta, dels att ökad bildning av metylkvicksilver sker på hyggen, där det blir blötare och nya syrefria miljöer bildas. Storleken på effekten varierar mellan olika lokaler. Förutom effekten av själva avverkningen påverkar körskador, markberedning, dikesrensning och stubbskörd hur mycket metylkvicksilver som bildas och transporteras till sjöar och vattendrag.

---

<sup>5</sup> Andersson S., Drott A., 2018. Uppföljning av askåterföring efter spridning. Skogsstyrelsen. Rapport 2018/6

<sup>6</sup> Drott A., Lomander A. 2020. Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer. Skogsstyrelsen. Rapport 2020/1

## 3 Objekttillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken

### 3.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

#### 3.1.1 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

Skogsstyrelsen utövar tillsyn över samtliga delar i skogsvårdslagen. En stor del av den objekttillsyn som bedrivs utgår från de anmälningar eller ansökningar om avverkning som kommer in till Skogsstyrelsen. Det är ett stort antal ärenden, över 60 000 per år. När en anmälan om avverkning kommer in till myndigheten sker först en kontroll av att anmälan är komplett enligt de formella krav som finns. Därefter sker en digital analys och utifrån analysens resultat går en delmängd av anmälningsärendena vidare till manuell handläggning. När det gäller ansökningar handläggs samtliga ärenden manuellt och avslutas med ett beslut. Prioriteringen sker utifrån vad som prioriterats i tillsynsplanen samt formella krav på handläggningen. De ärenden som prioriterats för manuell handläggning handläggs utifrån ett beskrivet arbetssätt för en allsidig utredning av ett ärende.

Hur ett ärende ska handläggas beskrivs i Skogsstyrelsens interna styrande och stödjande dokument. Kontroller som görs är bland annat att det anmälda beståndet uppnått lägsta ålder för föryngringsavverkning och att avverkning inte sker på skogliga impediment större än 0,1 hektar. Vidare kontrolleras om uttag av skogsbränsle och skyddsdikning i samband med avverkning ska genomföras och kontroll görs även av beskrivningen av vad som planeras för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen.

Kontakter sker med markägaren eller markägarens ombud. Vid behov utövas tillsyn genom kommunikation och eventuellt beslut när det gäller tillåten avverkningsform, ransonering av äldre skog eller lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning. När brister uppmärksammas i förhållande till de krav lagen ställer på föryngringsåtgärder, ställs krav på åtgärder genom föreläggande efter att avverkning skett. Motsvarande gäller hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen, men i sådana fall tas beslut i form av förelägganden eller förbud redan innan avverkning. Även förelägganden om återställningsåtgärder efter skada kan förekomma.

Vilka områden som har avverkats kontrolleras löpande med hjälp av satellitbildsanalys. I de fall Skogsstyrelsen upptäcker att avverkning utförts utan att anmälan om avverkning lämnats in till Skogsstyrelsen lämnas ärendet till åklagar- eller polismyndigheten. Av resursskäl har Skogsstyrelsen dock inte möjlighet att anmäla alla misstänkta brott, utan prioritering behöver ske.

Vid tillsyn efter avverkning kontrolleras om beslut har följts. Samtliga beslut om förbud eller föreläggande om miljöhänsyn följs upp. Vid tillsyn efter avverkning kontrolleras även om skador har uppstått och då kan i vissa fall föreläggande om återställande beslutas. Genom en ändring den 1 april 2022 i Skogsstyrelsens föreskrifter till skogsvårdslagen får myndigheten ökade möjligheter att förelägga om återställandeåtgärder. Tillsynen görs dels genom fältbesök, dels genom flyg- och satellitbilder eller genom att på annat sätt inhämta information. Tillsyn efter

avverkning görs även som riktade tillsynskampanjer över större områden med hjälp av helikopter, till exempel för att upptäcka allvarliga körskador på eller vid vattendrag och kulturlämningar.

Utifrån hur arbetet prioriterats på distrikt och i tillsynsplanen, följs det upp vilka föryngringsåtgärder som vidtagits. Vid behov fattas beslut i form av förelägganden som därefter följs upp antingen genom att handlingar begärs in eller genom fältbesök. Efter att ett föreläggande har följts upp bedömer Skogsstyrelsen om ytterligare åtgärder behöver vidtas i ärendet.

#### **3.1.1.1 Åtgärder mot skadliga insekter**

Skogsstyrelsen har möjlighet att kräva att åtgärder vidtas för att förhindra angrepp av de skadliga insekterna större märgborre, åttatandad barkborre och sextandad barkborre. Myndigheten kan informera allmänt om gällande regler och i enskilda fall förelägga med eller utan vite samt anmäla misstanke om brott.

Skogsstyrelsen har även föreskrivit vilka områden som tills vidare ska omfattas av skärpta krav på bekämpning av granbarkborre och större möjlighet för Skogsstyrelsen att påverka bekämpningsarbetet. Efter storm eller insektsangrepp bedömer Skogsstyrelsen vilka åtgärder som behöver vidtas i det aktuella fallet.

#### **3.1.2 Tillsyn enligt miljöbalken**

Skogsstyrelsen utövar även tillsyn över delar av miljöbalken. Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska åtgärder och verksamheter som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd och när det gäller skogsbruksåtgärder ska anmälan lämnas in till Skogsstyrelsen.

Förutom den generella samrådsplikten som gäller vid alla åtgärder och som innebär att en bedömning alltid behöver göras om en åtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön så har Skogsstyrelsen även tagit fram föreskrifter som pekar ut några åtgärder där bedömning inte behöver göras i det enskilda fallet utan som alltid ska anmälas för samråd. Exempel på åtgärder som pekats ut är gödsling och dikesrensning.

Anmälan kan ske digitalt eller på blankett och Skogsstyrelsen bedömer för varje individuell anmälan om ett samråd ska inledas eller inte. När samråd inleds tas kontakt med verksamhetsutövaren och en kommunikation förs om vilka åtgärder som kommer att vidtas för att skada på naturmiljön ska undvikas. Vid behov begärs mer uppgifter in av verksamhetsutövaren och ibland besöks objektet i fält. Samrådet resulterar alltid i ett beslut.

Artskydd är ett begrepp för de begränsningar som följer av fridlysningsreglerna enligt 4 till 15 §§ artskyddsförordningen som gäller till och med september 2022. Dessa regler kommer att ersättas av nya regler i oktober 2022. Skogsstyrelsen ansvarar för tillsynen över skogsbruksåtgärder enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och länsstyrelserna ansvarar för tillsynen enligt artskyddsförordningen. Därigenom delas ansvaret för tillsynen av artskyddet i skogen mellan de två myndigheterna. En anmälan eller ansökan om avverkning enligt skogsvårdslagen innebär samtidigt att en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har gjorts.



Där uppgifter om fridlysta arter finns behöver det i Skogsstyrelsens handläggning alltid göras en bedömning av om åtgärden kan utföras utan att den fridlysta arten påverkas på ett förbjudet sätt. I de fall det krävs skyddsåtgärder för att undvika att artskyddsförordningens förbud aktualiseras hanteras artskyddet inom samrådet och Skogsstyrelsen fattar beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

### *3.1.2.1 Skogsbruksåtgärder i Natura 2000-områden*

Skogsstyrelsen har ansvar för tillsynen av skogsbruksåtgärder, om åtgärderna kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Om en åtgärd ska vidtas som på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-områden krävs ett tillstånd av länsstyrelsen.

När en anmälan om en skogsbruksåtgärd som planeras att utföras i eller i närheten av ett Natura 2000-område kommer in till Skogsstyrelsen, skickas ett automatiskt informationsutskick till markägaren med information om reglerna kring ett Natura 2000-område. Skogsstyrelsen kan också i vissa fall förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd hos länsstyrelsen.

Skogsstyrelsen ska även utöva tillsyn över länsstyrelsens beslut om tillstånd för skogsbruksåtgärder som kan påverka Natura 2000-områden.

### *3.1.2.2 Tillsyn av biotopskyddsområden*

Inom ett biotopskyddsområde får inte en verksamhet bedrivas eller en åtgärd vidtas som kan skada naturmiljön och Skogsstyrelsen utövar tillsyn över detta.

Tillsyn sker genom att ett urval av biotopskyddsområdena kontrolleras varje år. Det kan ske genom bildanalys eller via besök i fält. Tillsyn kan även initieras av Skogsstyrelsen genom satellitbildstolkning eller från andra uppgifter om det finns anledning att misstänka att åtgärder vidtagits inom ett biotopskyddsområde. Om misstanke om överträdelser av områdesskyddsbestämmelserna uppstår ska dessa anmälas till polismyndigheten.

## **3.2 Tidigare års tillsyn**

### **3.2.1 Skogsvårdslagen**

Tillsyn enligt skogsvårdslagen kan delas in i två delar, tillsyn före respektive efter åtgärd. Före åtgärd prioriteras tillsyn av de ärenden där den planerade åtgärden kan innebära risk för bristande miljöhänsyn eller dåliga återväxtresultat. Efter åtgärd gäller tillsynen främst kontroll av utförd åtgärd.

Sedan 2010 har antalet förelägganden om återväxtåtgärder varierat kraftigt mellan olika år och var 35 stycken under 2021. Tillsynsinsatserna avseende återväxtåtgärder hade även då, liksom i dag, en nordlig tyngdpunkt i landet.

Förbud eller förelägganden i ärenden om miljöhänsyn förekom knappast före 2010, men har därefter successivt ökat. År 2021 hade antalet förelägganden och förbud om miljöhänsyn ökat till 708. Dessutom skrevs 26 beslut om hänsyn till rennäringens intressen år 2020.

Under de senaste åren har återigen granbarkborreproblemen varit stora i delar av landet. Denna gång kan man delvis se samma direkta samband med storm som

man gjort tidigare, men de stora angreppen har även andra orsaker, exempelvis torkstress. Kommunikation enligt förvaltningslagen inför beslut om föreläggande om åtgärder mot skadliga insekter har förekommit i viss omfattning och dessa bedöms normalt ha haft sådan effekt att det inte bedömts nödvändigt att gå vidare med föreläggande om åtgärder.

### **3.2.2 Samråd 12:6 miljöbalken**

Under 2019 kom 5 892 samrådsanmälningar in för att under 2021 minska till 2 926.

Skogsstyrelsen bedömer behovet av att ta upp en åtgärd för samråd utifrån en riskbedömning. Detta baseras på risken för skada på naturmiljön utifrån åtgärdens karaktär och planerade försiktighetsåtgärder. Tidigare avslutades ett samråd med ett så kallat samrådsprotokoll men under 2021 infördes ett arbetssätt där samråd alltid avslutas med ett beslut. Under 2021 fattades 157 beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

### **3.2.3 Artskydd**

Den pågående rättsutvecklingen har gjort att Skogsstyrelsen i snabb takt behövt ändra sin handläggning av artskyddsärenden. Rättsutvecklingen har visat på att ett strikt individskydd gäller för fåglar, inte enbart för de fridlysta arter som pekats ut i artskyddsförordningens bilaga 1. Det strikta skyddet av dessa arter har bidragit till att betydligt fler ärenden behövt hanteras som samrådsärenden enligt miljöbalken.

Övergången till att i artskyddsärenden tillämpa enbart miljöbalken innebär att ett betydligt större ansvar än tidigare läggs på markägaren i och med miljöbalkens allmänna hänsynsregler som bland annat innehåller ett kunskapskrav. Handläggningen av dessa ärenden har blivit betydligt mer omfattande under de senaste åren och bara under det senaste året har förändringen blivit markant. I dagsläget tar dessa ärenden lång tid att handlägga och antalet beslut har ökat från 150 beslut år 2018 till 489 beslut år 2021. Därtill tar hantering av inkomna synpunkter från enskilda personer eller från ideella föreningar samt yttranden i domstolsprocesser mycket tid i anspråk, framförallt i vissa delar av landet. Regeringen har nu beslutat om nya regler kring artskyddet som kommer att gälla från och med första oktober. Skogsstyrelsen kommer att behöva anpassa verksamheten utifrån de nya reglerna samtidigt som rättsutvecklingen även fortsatt kommer att innebära behov av förändringar i verksamheten. Skogsstyrelsen har även fått ett regeringsuppdrag tillsammans med Naturvårdsverket som rör artskydd. I uppdraget ingår att ta fram strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder för artskydd i skogen. I uppdraget ingår också att revidera och besluta om myndigheternas befintliga gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. De gemensamma riktlinjerna ska också innehålla en ansvarsfördelning för kunskapsinhämtning i ärenden. Dessutom ingår att underlätta för skogsägare och verksamhetsutövare genom att fortsätta utveckla befintliga vägledningar om lämplig hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer vid skogsbruksåtgärder. Till sist ingår också att föra en dialog med länsstyrelser och andra relevanta myndigheter, representanter för skogsägare, skogsnäring, miljöorganisationer och andra berörda vid genomförande av uppdraget. Arbetet med regeringsuppdraget har påbörjats.

### 3.2.4 Natura 2000

De nordligaste länen dominerar i fråga om antalet Natura 2000-ärenden. Detta har sin förklaring i att de stora vattendragen med biflöden i den nordligaste delen av landet i stor utsträckning är Natura 2000-områden och att skogsbruksåtgärder i anslutning till eller nära dessa på ett betydande sätt kan påverka miljön.

Under 2021 ändrades Skogsstyrelsens arbetssätt i ärenden som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Samtliga markägare som skickar in en anmälan om avverkning till Skogsstyrelsen i närheten av ett Natura 2000-område får nu ett informationsbrev där reglerna kring Natura 2000 beskrivs och information om att kontakt kan behöva tas med länsstyrelsen. I vissa fall kan också Skogsstyrelsen förelägga om att tillstånd ska sökas hos länsstyrelsen. Vi har ännu ingen statistik över hur många förelägganden som skrivits.

### 3.2.5 Tillsyn av biotopskydd

Fram till och med 2019 innefattade det som då kallades tillsyn av biotopskydd såväl kontroll av gränsmarkeringar, bedömning av behovet av vårdåtgärder tillsyn av lagefterlevnad. 2020 tog tillsynsprocessen över ansvaret för tillsynen av biotopskydd.

Från och med 2021 har högupplösta flygbilder använts i tillsynen. Lantmäteriet tillhandahåller nya flygbilder med olika tidsintervall i olika delar av landet. Största delen av landet har dock tillgång till nya bilder minst vartannat år. De biotopskyddsområden som finns i områden där det finns nya flygbilder för året granskas för att kunna upptäcka om det kan ha skett en skadlig händelse i området. Under 2021 granskades ca 3 900 biotopskyddsområden och 2022 kommer 3 355 biotopskyddsområden att granskas. De områden där man misstänker att det kan ha skett en skadlig åtgärd ska fältbesökas.

Under 2021 prioriterades även en genomgång av ohanterade uppgifter om skador i biotopskyddsområden som myndigheten registrerat under 2017–2019. 231 registreringar gick igenom och hanterades.

Under 2020 och 2021 har elva respektive tio anmälningar om misstanke om brott skickats till polismyndigheten, en ökning jämfört med tidigare år.

Tillsynsprocessen har under 2020–2021 arbetat med att ta fram stöd till distrikten bland annat i form av instruktioner och mallar. En utvärdering av att använda bildanalys vid tillsynen påbörjades 2021. Under 2022 kommer en handbok för tillsyn av biotopskyddsområden tas fram och utvärderingen av tillsyn med bildanalys att fortsätta.

### 3.2.6 Avsyringar av beslut

De avsyringar som gjordes under 2021 visar att 92 procent av besluten om hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen, beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och beslut enligt 26 kap. 9 § miljöbalken har följts helt.

**Tabell 2. Avsyrningar av beslut om hänsyn 2021**

	Helt följt	Delvis följt	Inte följt
Region Nord	96 %	4 %	0 %
Region Mitt	93 %	5 %	2 %
Region Syd	88 %	10 %	2 %
Skogsstyrelsen	92 %	7 %	1 %

De avsyrningar som gjordes under 2021 visar även att beslut som gäller anläggning av ny skog följs i mindre utsträckning än beslut om hänsyn, särskilt i norra Sverige. Andelen beslut om anläggning av ny skog som helt har följts uppgår i hela landet till 42 procent. Det är dock viktigt att betona att ett föreläggande om återväxtåtgärder kan vara uppfyllt trots att föreläggandet inte helt har följts. Exempelvis kan plantering ha utförts utan föregående markberedning, och ändå lett till en godtagbar förnygring, trots att det i föreläggandet angetts att markberedning ska utföras.

**Tabell 3. Avsyrningar av beslut om ny skog 2021**

	Helt följt	Delvis följt	Inte följt
Region Nord	35 %	21 %	44 %
Region Mitt	63 %	37 %	0 %
Region Syd	58 %	8 %	33 %
Skogsstyrelsen	42 %	23 %	35 %

Under 2021 följdes även ett antal beslut om avverkning i fjällnära skog upp. Vid avsyning av dessa beslut kontrollerades dels hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen, dels vidtagna återväxtåtgärder.

**Tabell 4. Avsyrningar av beslut om avverkning i fjällnära skog 2021**

	Helt följt	Delvis följt	Inte följt
Skogsstyrelsen	83 %	15 %	2 %

Förutom, beslut om hänsyn och beslut om återväxtåtgärder avsynas även andra ärendetyper, exempelvis beslut om avverkning i ädellövskog. Dessa avsyrningar är ganska få och underlaget är för litet för att möjliggöra generella slutsatser.

### 3.3 Behov av tillsyn 2023–2025

#### 3.3.1 Förebyggande tillsyn

Inför en åtgärd har en markägare ett flertal olika bestämmelser att förhålla sig till. Inom det regelverk som Skogsstyrelsen har tillsynsansvar över är det mycket en markägare behöver känna till därutöver har markägaren även ytterligare regelverk att förhålla sig till inom andra myndigheters tillsynsområden. Det är därför viktigt att Skogsstyrelsen arbetar för att det ska vara enkelt att hitta information om vilka krav som ställs inom Skogsstyrelsens tillsynsområde och att den information som finns är lätt att ta till sig. Det ska vara enkelt och tydligt vilka krav som ställs, så

att det underlättar för en markägare eller en verksamhetsutövare att göra rätt. Det här är något som Skogsstyrelsen arbetar med men behöver prioritera ytterligare.

Under de senaste åren har det även skett förändringar, både i Skogsstyrelsens arbetssätt och i regelverken och tolkningen av dessa, som också påverkar markägaren. Det gör att arbetet med information om regelverken och hur markägaren behöver agera blir än viktigare.

Att arbeta mer med information om lagstiftningen är också ett sätt att öka lagefterlevnaden. Tillsynsprocessen ser även av den anledningen ett stort behov av att arbeta mer med sådan information. Arbetet kan exempelvis ske genom att förbättra informationen på Skogsstyrelsens webb och i andra kanaler samt genom att erbjuda informationstillfällen och utbildningar. Det kan även med fördel ske i form av kampanjer och även genom ett breddat samarbete med andra processer, exempelvis kommunikation och rådgivning. Rennäring, artskydd, kulturlämningar och ransonering av äldre skog är exempel på områden som skulle lämpa sig väl för en mer proaktiv tillsyn, ibland även kallad lärande tillsyn eller förebyggande tillsyn.

### **3.3.2 Hänsyn till arter**

Den snabba rättsutvecklingen inom skyddet för arter har gjort att stora förändringar skett i de krav som ställs på markägaren när det gäller hänsyn till arter. Kraven på vilken utredning, planering och anpassning som krävs inför en åtgärd har ökat kraftigt samtidigt som ansvaret för utredningen har flyttats från Skogsstyrelsen till markägaren, vilket även det är en stor förändring. Sammantaget leder dessa förändringar till att behovet av att Skogsstyrelsen arbetar med artskydd har ökat kraftigt. Skogsstyrelsen behöver arbeta med artskyddet i betydligt större omfattning än tidigare, både i handläggningen av de enskilda ärendena och genom förebyggande tillsyn. Nyligen beslutade regeringen om regeländringar som ska börja gälla från första oktober. I och med det behöver Skogsstyrelsen prioritera arbetet med regeländringar och implementeringen av dessa. Rättsutvecklingen fortsätter i snabb takt och kommer sannolikt att göra det oberoende av de nya reglerna och vi kan förvänta oss ytterligare förändringar som kräver anpassningar i hur vi hanterar artskyddsärenden. Det regeringsuppdrag som Skogsstyrelsen fått tillsammans med Naturvårdsverket kommer att kräva resurser inledningsvis, men efter att det är genomfört kan resultatet av det innebära förenklingar för både myndigheter och skogsbruket.

### **3.3.3 Hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen och sociala värden**

Bedömningen är att behovet av tillsyn fortfarande är stort i hela landet kopplat till hänsynskrävande biotoper, skyddszoner och kulturmiljöer. Under treårsperioden 2015/16 – 2017/18 lämnades i genomsnitt 9 procent av den föryngringsavverkade arealen som hänsynsytor. Det är ungefär lika mycket som tidigare uppföljningar har visat för perioderna 2000–2007 och 2009–2014. Ett exempel på hänsynsytor är hänsynskrävande biotoper. Vi kan inte i uppföljningen se att behovet av tillsyn mot hänsynskrävande biotoper och skyddszoner har minskat. Regionerna upplever också behovet av tillsyn mot hänsynskrävande biotoper som stort.

När det gäller skador på kulturmiljön kan vi inte i uppföljningen se något som tyder på att behovet av tillsyn har minskat utan behovet kvarstår på en liknande nivå som det gjort de senaste åren. Rent generellt kan vi däremot se i inventeringsresultaten att ytstora kulturlämningar och linjeelement har högre skadeandel än punktobjekt och behovet av tillsyn mot dessa bör därigenom vara något större än för övriga lämningstyper.

I rapporten ”En analys av styrmedel för skogens sociala värden<sup>7</sup>” pekas på att tillsynen av hänsyn till sociala värden kan förbättras. Ett sätt att prioritera sociala värden är att prioritera tätortsnära avverkningar vid tillsyn av exempelvis stigar, skydds-zoner och markskador.

Vi ser ett fortsatt behov av, utifrån brister i lagefterlevnaden som upptäcks och resultat i inventeringar, att öka antalet beslut om miljöhänsyn. En viktig del är också att de beslut som fattas följs upp efter att åtgärden är utförd.

### 3.3.4 Mark och vatten

Vattenmyndigheterna påtalar i sitt åtgärdsprogram ett behov av att Skogsstyrelsen utvecklar och prioriterar sin tillsyn av skogsbruksverksamheter i syfte att minimera påverkan från dessa verksamheter i anslutning till vattenförekomster där det finns risk för att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs. Skogsbruksaktiviteter som riskerar att påverka vattenmiljön negativt är framförallt avverkning, drivning och körning i anslutning till sjöar och vattendrag, anläggande av skogsbilvägar, skydds-dikning, markavvattning, dikesrensning och markberedning.

Även Skogsstyrelsen gör bedömningen att det finns en del problem inom mark och vatten som gör att behov av tillsyn föreligger. Under ett antal år minskade körskadorna, men under de senaste åren kommer signaler om att de återigen har ökat. Framförallt kan man se dessa tendenser i de norra delarna av landet, men samma tendenser upplevs även längre söderut. En anledning är de förändringar i klimat som pågår. En annan anledning tros vara att körskadorna under de senaste åren har fått mindre fokus efter att tidigare varit mycket uppmärksammade, med exempelvis utbildningsinsatser. Under det senaste året har istället artskyddet och bekämpning av granbarkborre fått mycket uppmärksamhet, vilket föranlett mindre fokus på behovet av att förhindra körskador. Behov finns också av att fortsätta arbeta med tillsyn av skydds-zoner mot vattendrag. exempelvis förekommer fortfarande att avverkning sker ända ut mot vattendragen med hänvisning till att man ska låta lövträd komma upp för att skapa en framtida skydds-zon. Sedan upptäcks att plantering trots det sker ända ut mot vattendraget i skydds-zonen.

I och med det senaste årets behov av att prioritera artskyddet i handläggningen har andra samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken behövt prioriterats ner trots att behovet av tillsyn inte minskat inom dessa områden. Det finns fortsatt behov av tillsyn när det gäller åtgärder som riskerar att kraftigt påverka mark och vatten som exempelvis anläggande av skogsbilvägar och dikesrensning. Dessutom finns behov av tillsyn när det gäller återställande av skador.

<sup>7</sup> En analys av styrmedel för skogens sociala värden. Skogsstyrelsen. Rapport 2018/7

### 3.3.5 Hänsyn till rennärings

Det finns ett fortsatt behov av tillsyn över hänsyn till rennärings. Förutom vid avverkning och efterföljande åtgärder behöver rennäringsfrågorna prioriteras i ärenden som rör anläggande av skogsbilväg då dessa kan ha stor påverkan på rennärings intressen. Det är viktigt att renskötseln har tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för att flytta, samla och rasta renarna. Skogsskötseln behöver anpassas för att begränsa negativ påverkan på renskötseln. Med tanke på den pågående klimatförändringen finns det ännu större behov av anpassningar från skogsbrukets sida än vad som hittills gjorts. Dessa krävs för att uthålligt bevara skogsmarkens förmåga att producera renbete samt bidra till att betet är tillgängligt.

### 3.3.6 Skogsskador

Inom Region Syd och Region Mitt är problemen med granbarkborre fortsatt stora och tillsyn för att motverka angrepp är prioriterad. Beroende på hur barkborresituationen utvecklar sig kan området behöva prioriteras även under 2023. Förutom att tillsyn för att begränsa barkborreangrepp behöver prioriteras tar handläggningen av inkommande ärenden mycket resurser i anspråk och riskerar att tränga undan prioriterade områden inom tillsyn. Ett exempel på handläggning som kräver mycket resurser är hanteringen av ett stort antal ansökningar om undantag från sexveckorsregeln, som främst har sin grund i behovet av att snabbt kunna avverka barkborreangripna skogsbestånd.

Inom Region Nord finns ett stort behov av att utöva tillsyn av ungskog. Inom delar av regionen finns stora områden med multiskadad ungskog. Detta gäller områden där kravet på att anlägga ny skog efter avverkning uppfylldes men där skogens tillstånd nu är otillfredsställande.

### 3.3.7 Lägsta slutavverkningsålder

Det har uppmärksamats ett behov av tillsyn över att avverkningarna uppnår lägsta slutavverkningsålder enligt skogsvårdslagen. Det upptäckts då och då att anmälda avverkningar inte uppnått denna lägsta ålder och ansökan om undantag inte har sökts, men i dagsläget finns lite kunskap eller statistik som visar på hur stort problemet är.

### 3.3.8 Anläggande av skog

Inventeringsresultaten visar på att förnyringarna har försämrats något under den senaste perioden. Under 2018/19 till 2020/21 sjönk andelen godkända förnyringar från 91 procent till 86 procent. Med anledning av generellt goda resultat i inventeringarna har under några år arbetet med tillsyn av återväxter prioriterats ner. Under 2022 har nya föreskrifter till skogsvårdslagen beslutats som bland annat innebär nya regler för vilka trädslag som får användas vid anläggning av skog. De nya reglerna och den senaste periodens nedgång i förnyringresultat gör att det, på några år sikt, finns ett behov av att prioritera upp arbetet igen. Skillnader bedöms dock finnas mellan olika landsdelar. Behovet bedöms enligt regionerna vara högst i de nordligaste delarna av landet. Ett sätt som då kan användas och som kräver relativt lite resurser är att skicka ut svarskort (frågor till markägaren om vilka förnyringåtgärder som är utförda) samt kontroll av markberedning med hjälp av flygbilder.

### 3.3.9 Behov av tillsyn av biotopskyddsområden

Skogsstyrelsen har fram till och med 2021 beslutat om 8 733 biotopskyddsområden som omfattas av myndighetens tillsynsansvar. Resultat från tidigare års tillsyn visar att det finns ett stort behov av tillsyn av lagefterlevnaden i biotopskyddsområden. För myndighetens samtliga tillsynade biotopskyddsområden finns registreringar om att skador inom områdena kan ha ägt rum i 1 088 fall, vilket motsvarar drygt 12 procent av de fall där tillsyn utförts genom åren. Andelen områden med potentiella skador har under de senaste åren ökat, vilket indikerar på ett fortsatt behov av tillsyn. Behovet av tillsyn ökar även över tid eftersom nya beslut om biotopskyddsområden fattas årligen.

Utöver den ordinarie tillsynen upptäcks skador i biotopskyddsområden även i samband med fältbesök i Skogsstyrelsens andra verksamheter. Skogsstyrelsen kan även få information från andra myndigheter och allmänheten. Dessa uppgifter ska hanteras av tillsynsprocessen som ska bedöma om en skada kan ha skett och om anmälan om misstanke om brott ska göras. Det finns ett fortsatt behov av att effektivisera och kvalitetssäkra arbetet med registrering av skadliga händelser och anmälningar om misstanke om brott.

Sedan 2021 används högupplösta flygbilder i tillsynen av biotopskyddsområden. Tillsynsprocessen bedömer att användningen av högupplösta flygbilder är en effektiv metod för att prioritera områden för tillsyn i fält. En utvärdering av metoden påbörjades 2021 och ska göras 2022, men bör fortsätta även kommande år för att kunna följa utfall av fältbesök och registrerade skadliga händelser. Möjligheten att använda högupplösta flygbilder i kombination med ett riskbaserat urval bör undersökas.

Det finns ett fortsatt behov av att utveckla och implementera nya arbetssätt för att få en effektivare tillsyn. Från och med 2022 ingår även avsyning av beslutade dispenser i tillsynsarbetet.

### 3.3.10 Anmälan vid misstanke om brott

Skogsstyrelsen får ibland vetskap om åtgärden som kan ha skett i strid mot gällande regelverk. Det är då Skogsstyrelsens uppgift att upprätta en anmälan om misstanke om brott och skicka den till polismyndigheten. Skogsstyrelsen kan exempelvis upptäcka en misstänkt överträdelse genom den analys av vad som har avverkats som genomförs årligen, alternativt genom tillsyn av exempelvis biotopskyddsområden eller genom inkomna tips till myndigheten. En anmälan ska göras skyndsamt från det att överträdelsen kom till myndighetens kännedom. Det är därför viktigt att Skogsstyrelsen har en beredskap för att kunna hantera detta inom ramen för myndighetens tillsynsarbete, till följd av de överträdelser som upptäcks i samband med tillsynen.

### 3.3.11 Hyggesfria metoder

I takt med att hyggesfria metoder blir allt vanligare så ökar också behovet av tillsyn vid dessa skogsbruksåtgärder.

### 3.3.12 Tillsyn utifrån snabbt påkallat behov

Det är viktigt att tillsynen utgår från en planering och utifrån redan påvisade behov. Men samtidigt är det viktigt att det också finns en viss frihetsgrad för att



snabbt kunna ställa om tillsynen utifrån nya uppkomna behov eller till enskilda ärenden där risken för lagöverträdelse är stor även om inte ärendetypen i sig är utpekad som speciellt prioriterad. Det är därför viktigt att det i planeringen finns vissa resurser inom tillsyn som inte är öronmärkta redan inför ett verksamhetsår.

### **3.3.13 Fjällnära skog**

Ansökningar om avverkning i fjällnära skog har ökat kraftigt arealmässigt under de senaste åren. Handläggningen av dessa tar mycket resurser i anspråk och om nivån även fortsättningsvis kommer att vara hög kommer handläggningen att kräva mycket resurser. Hanteringen av ansökningarna i fjällnära skog riskerar då att tränga undan tillsynsarbetet som prioriteras i tillsynsplanen.

## **3.4 Uppskattat resursbehov för objektillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken 2023–2025**

Under 2020 nyttjade Skogsstyrelsen 91 miljoner kronor för objektillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Av dessa användes knappt 41 miljoner till objektillsyn före skogsbruksåtgärd, knappt sju miljoner till objektillsyn efter skogsbruksåtgärd och drygt två miljoner till tillsyn av biotopskyddsområden. Övriga medel har bland annat använts till projekt, enheternas stöd till distrikten, kompetensutveckling, informationsutbyte och utveckling av IT-stöd.

Den pågående rättsutvecklingen inom framförallt hanteringen av artskyddet har hittills inneburit stora förändringar i Skogsstyrelsens arbetssätt. Skogsstyrelsen har behov av betydligt mer resurser än vad myndigheten har under 2022 för att handlägga, utreda och utöva tillsyn i ärenden på det sätt som rättsutvecklingen pekar på, vilket också beskrivits i budgetunderlaget för 2023–2025. Dessutom behövs resurser för de delar inom tillsynsarbetet som inte berörs av rättsutvecklingen inom artskydd.

Med nu tillgängliga resurser och nu tillämpad metodik behöver myndigheten prioritera hårt. Det finns ett behov av att utreda betydligt fler ärenden än vad som görs idag för att därefter genomföra lämplig tillsynsaktivitet.

Resursbehovet för myndighetens objektillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken bedöms av ovan nämnda skäl vara betydligt större än tilldelade resurser och behovet kommer att öka under de närmaste åren. För att hantera detta har utvecklingsarbeten drivits med syfte att effektivisera handläggningen. En digital analys och ett urvalssystem har införts där ett mindre antal ärenden, efter en analys, plockas ut för manuell handläggning. Därefter utreds ärendet utifrån ett enhetligt arbetssätt som är tänkt att bidra till en allsidig utredning. Under 2021 har högupplösta flygbilder prövats i tillsynen av biotopskyddsområden, vilket kan bidra till ett bra urval av tillsynsobjekt och effektivare tillsyn. Utvecklingsarbeten med syfte att effektivisera är välbehövliga och nödvändiga och kommer att vara prioriterade även framöver men de är inte tillräckliga för att hålla resursbehovet inom tillsyn på en liknande nivå som tidigare utan behovet av hårda prioriteringar inom Skogsstyrelsens tillsyn kvarstår.

## 4 Systemtillsyn enligt miljöbalken

### 4.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

Enligt miljöbalken ska verksamhetsutövaren ha ett fullgott system för egenkontroll. Andra kapitlets allmänna hänsynsregler utgör tillsammans med 26 kap. 19 § miljöbalken grunden för miljöbalkens krav på egenkontroll.

I 26 kap. 19 § miljöbalken anges att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Verksamhetsutövaren ska genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Verksamhetsutövaren ska även lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

I förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll och Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:2) om egenkontroll preciseras kraven ytterligare för tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter som bedrivs yrkesmässigt.

Att det finns bestämmelser om egenkontroll gör att Skogsstyrelsen kan bedriva så kallad systemtillsyn, det vill säga granska om verksamhetsutövarens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket.

### 4.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Sedan 2016 utövar Skogsstyrelsen systemtillsyn enligt miljöbalken. Det innebär att myndigheten kontrollerar att verksamhetsutövarna har tillräckligt bra egenkontroll för att följa gällande lagstiftning, i det här fallet till exempel att alltid anmäla samrådspliktiga åtgärder till Skogsstyrelsen.

Tillsynsområdena för systemtillsynen enligt miljöbalken motsvarar de samrådspliktiga åtgärder och verksamheter som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön.

Följande åtgärder och verksamheter är samrådspliktiga.

- Dikesrensning, i vissa fall
- Maskinell skogsgödsling
- Maskinell askåterföring
- Stubbskörd, i vissa fall
- Anläggande av skogsbilväg och traktorväg, i vissa fall
- Anläggande av basvägar, i vissa fall
- Åtgärder som inte anges i föreskrifterna eller som i föreskrifterna anges som undantag, men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön

Vid tillsynsbesöken granskar Skogsstyrelsen verksamhetsutövarnas rutiner för till exempel anmälan, planering, uppföljning, ansvarsfördelning och riskbedömning. Tillsynen riktas mot de företag, kommuner och stift som omfattas av kravet på att anmäla skogsbruksåtgärder för samråd.

### 4.3 Tidigare års tillsyn

Under 2016–2018 genomfördes 20 tillsynsbesök per år. Tillsynsområdena skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna, anläggande av skogsbilväg och traktorväg, anläggande av basvägar och dikesrensning prioriterades. Sedan 2018 har vissa tillsynsbesök ersatts med tillsyn via Skype, vilket har fungerat bra.

Under 2019 påbörjades arbetet med uppföljande tillsyn. Tillsynsbesök som genomförts under 2016 följdes upp i syfte att kontrollera hur de berörda verksamhetsutövarnas system för egenkontroll hade fungerat sedan dess. Bland annat kontrollerades dokumentation från uppföljningar av utförda samrådspfiktiga skogsbruksåtgärder. Tillsynen skedde genom att Skogsstyrelsen begärde in handlingar via e-post. På grund av minskade resurser 2019 genomfördes uppföljande tillsyn endast hos tio företag.

Under 2020–2021 fortsatte arbetet med uppföljande tillsyn och 32 verksamhetsutövare kontrollerades via e-post eller Skype. Tillsyn genomfördes även hos 18 verksamhetsutövare där det inte hade gjorts någon tillsyn tidigare. Fyra av dessa verksamhetsutövare utförde askåterföring eller skogsgödsling, vilket innebär att tillsynen utökades till fler tillsynsområden än tidigare år. Därtill fick fem företag en återkontroll eftersom de inte kunde redovisa efterfrågad dokumentation vid den uppföljande tillsynen 2019 och 2020. Under 2022 planeras 20 tillsynsbesök.

### 4.4 Behov av tillsyn 2023–2025

Då Skogsstyrelsen inledde arbetet med systemtillsyn 2016 saknade många verksamhetsutövare ett fungerande system för egenkontroll och dokumenterade rutiner för anmälan, uppföljning och riskbedömning av samrådspfiktiga skogsbruksåtgärder. Den tillsyn som genomförts under åren 2016–2020 har medfört att ett stort antal verksamhetsutövare har skapat system för egenkontroll. Erfarenheter från denna tillsyn och den uppföljande tillsyn som genomförts under 2019–2022 visar dock på fortsatta brister i verksamhetsutövarnas system och rutiner, främst vad gäller uppföljning och riskbedömning. Bland annat har det visat sig att rutinerna ofta inte följs fullt ut inom företagens organisationer.

Systemtillsynen bör genomföras regelbundet för att kvaliteten på verksamhetsutövarnas egenkontroll ska upprätthållas och förbättras. Ett intervall på tre till fyra år mellan tillsynstillfällena bedöms vara lämpligt.

Det finns en eftersläpning av uppföljande tillsyn, bland annat eftersom systemtillsynen prioriterades ner under 2019. För att klara ett intervall på tre till fyra år krävs att minst 30 tillsynsbesök görs per år under kommande år.

Skogsstyrelsen ser behov av att utveckla arbetet med systemtillsyn, bland annat för att i högre grad fånga upp miljöbalkens kunskapskrav och ökade krav på

verksamhetsutövare vad gäller planering och bedömning inför åtgärder som påverkar fridlysta arter. Det innebär dels att de krav som Skogsstyrelsen kan ställa vid systemtillsynen behöver förtydligas, dels att Skogsstyrelsen bör ta fram informationsmaterial för att underlätta att den nya tillämpningen införlivas i verksamhetsutövarens egenkontroll.

Skogsstyrelsen bör även utreda om systemtillsyn framöver även kan utföras på distriktsnivå och hur tillsynen då skulle utformas.

#### **4.5 Uppskattat resursbehov 2023–2025**

Arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken tar ca 210 dagar i anspråk per år. Genomförandet av 30 tillsynsbesök kräver cirka 150 dagar. Därutöver behövs cirka 60 dagar för till exempel planering och uppföljning, kommunikation, kompetensutveckling och utveckling av arbetssätt. Det innebär att arbetet med systemtillsyn enligt miljöbalken tar drygt 1 årsarbetskraft i anspråk.

## 5 Lagen om virkesmätning

### 5.1 Beskrivning av tillsynsuppdraget

I förordningen (2014:1006) om virkesmätning anges att Skogsstyrelsen ska utöva tillsyn över de föreskrifter som har meddelats. Av Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2014:11) om virkesmätning framgår vilka skyldigheter den som utför virkesmätning har och därmed också vad myndigheten kan utöva tillsyn över.

Vid tillsyn enligt lagen om virkesmätning arbetar Skogsstyrelsen både med objektillsyn och systemtillsyn.

### 5.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

I Skogsstyrelsens föreskrifter om virkesmätning tydliggörs de skyldigheter som gäller för den som utför virkesmätning. Tillsynsområdena nedan är indelade efter de skyldigheter den som mäter virke har.

Tillsynsområdena är följande.

- Identifiering av virkespartier, 4 §
- Skador vid mätningen, 5 §
- Anmälningsskyldighet och uppgifter om den bedrivna verksamheten, 7 §
- Egenskapsklasser och mått på kvantitet, 6 och 8 §§
- Mätmetoder, mätutrustning, spårbarhet, kompetens, mätförhållanden, 10 §
- Avrundning, 11 §
- Registrering och förvaring av uppgifter från mätningen, 9 och 12–13 §§
- Noggrannhet och systematiska fel, 14–15 §§
- Egenkontroll av mätutrustning, 16 §
- Egenkontroll av noggrannhet, 17 §
- Mätbesked, 18–19 §§

Skogsstyrelsen gör bedömningen att objektillsyn ska kompletteras med tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Med tillsyn av egenkontrollen hamnar fokus på helheten och inte bara på enskilda avvikelser. Systemfel kan på så sätt lättare identifieras och korrigeras av verksamhetsutövarna. Tillsyn av egenkontroll kan också leda till mer systematiskt arbete hos verksamhetsutövaren, vilket bör leda till bättre lagefterlevnad.

### 5.2.1 Mätplatser, företag och omfattning på verksamhet som ska följa lagen

I Sverige finns det minst 900 mottagningsplatser för virke där någon form av mätning sker. Av de platserna är ungefär 450 fjärrvärmenät och 250 terminaler där det kan mätas skogsbränsle. Det finns också cirka 160 sågverk och cirka 40 massabruk.

Den avverkade volymen timmer och massaved i Sverige uppgår till cirka 70 miljoner kubikmeter fast mått virke under bark per år, vilket motsvarar 5 000 fullastade virkesbilar med släp per dag året runt.

Den som mäter virke ska anmäla sin verksamhet till Skogsstyrelsen och lämna uppgifter om hur mycket virke som företaget mäter per år. Under 2022 har 97 företag hittills lämnat uppgifter om sin verksamhet till Skogsstyrelsen. Den totala volymen virke i anmälningarna är i samma storleksordning som den totala avverkade volymen i Sverige. Troligen finns det ändå ett flertal företag som mäter mindre mängder virke som inte har anmält sin verksamhet till Skogsstyrelsen.

Nästan allt timmer och all massaved mäts av virkesmätningföreningen Biometria, som har verksamhet på ungefär 400 mätplatser och har cirka 700 anställda. Under de senaste åren har det utvecklats metoder för att travmäta rundvirke på lastbil med hjälp av bilder och AI (artificiell intelligens). Fjärrmätning av massaved har införts på många mätplatser i norra och mellersta Sverige. Fjärrmätningen kommer att öka i omfattning eftersom installationer av kameror planeras på fler mätplatser. Personalen som utför mätningen sitter idag på tre bildmätningcentraler i Östersund, Sundsvall och Värö.

Mätning av virke med skördare har ökat under senare år. Volymen virke som mäts med skördare för att ersätta markägaren är idag ungefär en miljon kubikmeter virke per år. Mätningen görs främst på grandominerade bestånd inom Södras verksamhetsområde. Mätningen utförs som partsmätning där Biometria har en roll som skördarrevisorer och utbildare av skördarförare.

Verksamheten inom primärt skogsbränsle skiljer sig både fysiskt och ekonomiskt från mätningen av timmer och massaved, eftersom skogsbränslet går till företag i en annan bransch. Biometria har uppgett att de endast mäter en liten del av den totala kvantiteten primärt skogsbränsle i Sverige. Det finns ungefär 70 företag som producerar skogsbränsle och är med i branschföreningen Svenska Trädbränsleföreningen och ungefär 140 förbrukande företag som är med i branschorganisationen Energiföretagen. Totalt blir det drygt 200 företag och ytterligare ett okänt antal småföretag som handlar med skogsbränsle. Sortimentet skogsbränsle har sämre förutsättningar att bekosta mätningen, eftersom lönsamheten ofta är lägre för dem som köper bränslet från den privata markägaren. Mycket av bränslet mäts in av lastbilschaufförer som transporterar bränslet direkt från skogen till förbrukaren.

### 5.3 Tidigare års tillsyn

Under åren 2016–2021 har 85 tillsynsbesök gjorts på mätplatser där det mäts sågtimmer, massaved och skogsbränsle. Besöken har främst varit inriktade på revision av bestämmelserna i 10 § om mätmetoder, mätutrustning, spårbarhet,

kompetens och bestämmelserna i 16 och 17 §§ om egenkontroll för mätutrustning och noggrannhet. Erfarenheterna från tillsynsbesöken visar att det krävs någon form av förbättringsåtgärd för nästan alla mätplatser som Skogsstyrelsen har besökt. Det finns därför behov av att fortsätta prioritera tillsynen av mätmetoder för primärt skogsbränsle. Under 2022 planeras 20 tillsynsbesök.

#### 5.4 Behov av tillsyn 2023–2025

Som tillsynsmyndighet för lagen om virkesmätning behöver Skogsstyrelsen ha grundkompetens inom området, kapacitet att utföra tillsyn, samt representera myndigheten externt.

Med den lagstiftning som började gälla 2015 har Skogsstyrelsen infört ett nytt arbetssätt med både objekttilsyn för mätplatser och tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Det innebär en mer aktiv tillsyn. Tillsynsbesöken genomförs av två personer, antingen fysiskt eller digitalt, men besöken utgör ändå en liten del av tidsåtgången jämfört med för- och efterarbetet. Erfarenhetstal visar att ett tillsynsbesök tar cirka sju dagsverken i anspråk.

Det finns behov av att fortsätta utveckla arbetssättet så att fler typer av verksamhetsutövare, virkessortiment och bestämmelser omfattas av tillsynen framöver.

Behovet av tillsynsbesök bedöms vara minst 60 besök per år för att Skogsstyrelsen inom rimlig tid ska ha utfört tillsyn på de mätplatser som myndigheten känner till, se tabellen nedan.

**Tabell 4. Behov av tillsynsbesök uppdelat efter olika typer av mätplatser**

	Totalt antal platser	Tillsynsbesök per år	Antal år för att besöka alla platser
Fjärrvärmenät med biobränsle	450	30	15
Terminaler och massabruk	250 + 40	20	15
Sågverk	160	10	16
Summa	900	60	15

Under 2023 bör tillsyn av mätmetoder för att mäta primärt skogsbränsle prioriteras. Skogsbränsle mäts både vid fjärrvärmeverk och vid terminaler. Det utvecklas ny teknik och nya mätmetoder för travmätning som bör omfattas av tillsynen under 2023.

Under kommande år bör tillsyn av mätmetoder som används vid mätning av timmer, massaved och primärt skogsbränsle prioriteras. Även tillsyn av andra skyldigheter kan komma att genomföras.

Mätningen av primärt skogsbränsle och lövtimmer har inte varit reglerad innan den nu gällande lagen om virkesmätning trädde i kraft 2015. Mätmetoder, virkessortiment och verksamhetsutövare som inte kontrollerats tidigare utgör sannolikt en högre risk för att lagstiftningens krav inte följs. Mätmetoder som

används för att mäta primärt skogsbränsle och lövtimmer, samt även utförandet av mätningen bör därför prioriteras i tillsynen under de närmaste tre åren. Prioriteringen utesluter inte att annan mätning och andra skyldigheter också granskas.

Verksamhetsutövare som har en omfattande verksamhet bör prioriteras i tillsynen, eftersom de har en stor påverkan på den totala virkesmätningen i Sverige. Verksamhetsutövare som tidigare inte omfattats av bestämmelser om virkesmätning bör också prioriteras i tillsynen, eftersom deras kunskaper om lagstiftningen troligtvis är lägre. Prioriteringen utesluter inte att även andra verksamhetsutövare kan komma att granskas.

**Tabell 5. Förslag till prioritering av tillsynsområden 2023–2025**

	2023	2024	2025
Mätmetoder för primärt skogsbränsle	x	x	x
Mätmetoder timmer och massaved		x	x
Övriga stickprovskontroller och ny teknik	x	x	x

## 5.5 Uppskattat resursbehov 2023–2025

Arbetet med tillsyn enligt lagen om virkesmätning beräknas ta cirka 500 dagar i anspråk per år. Att genomföra 60 tillsynsbesök per år med en genomsnittlig tidsåtgång på 7 dagar per tillsynsbesök blir 420 dagsverken per år under 2023–2025. Det behövs 100 dagar för övergripande arbete med bland annat registrering av anmälningar, kommunikation, upprätthållande av kompetens, och samverkan med Biometria. Arbetet med tillsyn enligt lagen om virkesmätning tar således cirka 1,9 årsarbetskrafter i anspråk.



## 6 Timmerförordningen

### 6.1 Beskrivning av tillsynsupdraget

Av artikel 10 i timmerförordningen framgår att de behöriga myndigheterna ska utföra kontroller för att fastställa om verksamhetsutövarna uppfyller kraven i artikel 4 och 6. I artikel 4 anges att verksamhetsutövarna ska ha ett system för tillbörlig aktsamhet och av artikel 6 framgår vad systemet för tillbörlig aktsamhet ska omfatta. I Sverige är Skogsstyrelsen behörig myndighet för timmerförordningen. Syftet med förordningen är främst att förhindra import av produkter med träråvara från olaglig avverkning till EU.

Enligt artikel 8 i timmerförordningen ska den behöriga myndigheten även utföra kontroller för att säkerställa att de övervakningsorganisationer som har sitt huvudkontor i landet uppfyller kraven i förordningen. I artikel 5 anges att handlare ska lämna information till den behöriga myndigheten om den så begär.

### 6.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Kontroller enligt timmerförordningen ska vara riskbaserade. Inför varje nytt kalenderår beslutar Skogsstyrelsen vilka riskkriterier som ska gälla. Olika riskkriterier gäller för importerande företag, virkesköpande företag och handlare.

Kontroller görs hos företag som importerar trä- och pappersprodukter som omfattas av timmerförordningen och hos företag som köper svenskt virke. Skogsstyrelsen kontrollerar att företagen har upprättat ett system för tillbörlig aktsamhet. Skogsstyrelsen kontrollerar även att systemet löpande utvärderas och uppdateras, och att systemet fungerar på ett effektivt sätt för att hålla risken för att olagligt avverkad träråvara finns i produkterna på en försumbar nivå.

Skogsstyrelsen kontrollerar även handlare. Handlare är företag som säljer virke eller trävaror som redan har importerats till Sverige eller något annat EU-land. Enligt bestämmelserna i timmerförordningen ska handlare spara uppgifter i fem år om vem de har köpt produkterna av och vem de har sålt till, förutsatt att de har sålt vidare till andra företag.

### 6.3 Tidigare års tillsyn

Timmerförordningen är en EU-förordning som började tillämpas i Sverige 2014, när lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror trädde i kraft. Kontrollverksamhet har därför bedrivits i ungefär sju år. Fram till årsskiftet 2021–2022 hade 228 importörer, 19 företag som köper svenskt virke och 27 handlare kontrollerats. Under 2022 kommer 20 importörer och fem handlare att kontrolleras, samt åtta virkesköpande företag. Kontrollen av virkesköpande företag tas upp efter ett uppehåll på tre år. De kommer genomföras tillsammans med systemtillsyn enligt miljöbalken.

De importörer som har kontrollerats 2014–2021 har importerat virke och trävaror för stora ekonomiska värden eller importerat varor från länder där olaglig avverkning förekommer i stor utsträckning, så kallade högriskländer. De virkesköpande företag som har valts ut för kontroll är verksamhetsutövare som i

Sverige anmäler stora arealer för avverkning eller som har genomfört ett antal oanmälda avverkningar. Många av de handlare som har kontrollerats har handlat med tropiska träslag. Förelägganden har skickats till 76 av de kontrollerade företagen och ungefär en tredjedel av dessa har fått ytterligare ett föreläggande som har varit förenat med vite. Från 2020 förelägger vi företagen direkt med vite då större avvikelser konstateras vid kontrollen. Hittills har sju företag förbjudits att importera trä- och pappersprodukter från vissa länder. Under 2015–2020 har också ungefär 320 åtalsanmälningar lämnats till åklagar- eller polismyndigheten för brott mot timmerförordningen. Det handlar främst om avverkningar som överstiger 0,5 hektar och som inte har anmälts till Skogsstyrelsen och avverkningar som har påbörjats innan sexveckorsfristen har löpt ut.

#### **6.4 Behov av tillsyn 2023–2025**

Resultatet från tidigare års kontroller visar på ett fortsatt behov av tillsyn enligt timmerförordningen. Av de företag som har fått förelägganden saknades system för tillbörlig aktsamhet hos drygt hälften av dem. Hos de övriga företagen var det antingen handlingar eller riskbedömningen som saknades, eller en kombination, där både insamlingen av handlingar och riskbedömningen var bristfällig.

Kontrollerna av importerande företag som inte tidigare har kontrollerats bör fortsätta, med fokus på de branscher där risken anses hög för att produkterna kan innehålla träråvara från olaglig avverkning.

Företagen bör kontrolleras inom tre till fem år efter föregående kontroll för att säkerställa att de fortfarande uppfyller kraven i timmerförordningen. Det förekommer påfallande ofta identifierade brister i företagets system för tillbörlig aktsamhet vid de uppföljande kontroller som har genomförts. Antalet uppföljande kontroller av företag som tidigare har kontrollerats bör därför öka.

Tidigare år har kriterier för urval av tillsynsobjekt till den riskbaserade tillsynsplanen helt baserats på importdata från Tullverket, samt inkommande tips. Efter en ökad insyn i Tullverkets arbete anser vi att det vore värdefullt att även väga in annan information om virkesmarknaden och dess aktörer för att få en mer effektiv tillsyn. Arbetet med att ta fram underlag till den riskbaserade tillsynsplanen blir troligtvis mer tidskrävande, men kommer ge bättre precision i urvalet av tillsynsobjekt.

Provtagning för analys av träarter är en fortsatt viktig del av kontrollverksamheten. Prover bör i första hand tas på produkter med komplexa leveranskedjor och där misstanke kan finnas om att angivna träarter inte stämmer.

Det är också viktigt att fortsätta arbetet med att informera om timmerförordningen och dess krav för att öka kunskapen hos verksamhetsutövarna. Arbetet inom EU för att få till stånd en jämnare implementering av timmerförordningen bör även fortsatt prioriteras. Samarbetet mellan behöriga myndigheter för timmerförordningen inom EU och med andra organisationer och myndigheter såväl på nationell som internationell nivå kan behöva intensifieras för att uppnå detta syfte.

Under åren 2023–2025 bör fokus fortsatt ligga på importörer av trä- och pappersprodukter. Kontroller av handlare bör fortsätta i ungefär samma omfattning som tidigare år. Kontroller av svenska virkesköpande företag har återupptagits. Resultatet av kontrollerna bör utvärderas i slutet av 2022 för att ligga till grund för beslut om det fortsatt finns ett kontrollbehov. Totalt bör cirka 40 kontroller göras årligen.

## **6.5 Uppskattat resursbehov 2023–2025**

Arbetet med timmerförordningen tar ungefär två och en halv årsarbetskrafter i anspråk.

## 7 Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial

### 7.1 Beskrivning av tillsynsupdraget

Bestämmelser om produktion av, handel med och införsel av skogsodlingsmaterial finns i 7 § skogsvårdslagen, 8–10 §§ skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2002:2) om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial.

Produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial är EU-harmoniserat genom rådets direktiv (1999/105/EG) om saluföring av skogsodlingsmaterial, vilket avspeglas i ovan nämnda föreskrifter.

Sverige är anslutet till OECD:s schema för harmonisering av handel med skogsodlingsmaterial, och har därmed ett åtagande att följa schemats regler som gäller produktion, handel och spårbarhet av skogsodlingsmaterial.

Enligt såväl EU-direktivet som OECD-schemat ska vi regelbundet genomföra officiella inspektioner hos aktörer som producerar och saluför skogsodlingsmaterial. Inspektioner ska genomföras i hela produktions- och leveranskedjan från produktion av frö (till exempel fröplantager) till leverans till slutkund. Ett viktigt syfte är att säkerställa att skogsodlingsmaterialet förblir spårbart genom hela kedjan och att materialet har rätt genetisk identitet och kvalitet. Detta är helt avgörande för att säkerställa att plantmaterialet som planteras är anpassat för den specifika växtplatsen. Ett annat viktigt syfte är att främja en harmoniserad inre marknad för skogsodlingsmaterial i EU.

Tillsynen är avgiftsfinansierad. Avgifterna regleras i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2021:1) om avgifter vid handel med skogsodlingsmaterial samt för tillsyn och kontroll av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial.

Objektillsynen är en del av den avgiftsfinansierade verksamheten. Andra delar utgörs av registrering av företag som ägnar sig åt produktion av och handel med skogsodlingsmaterial, ansökningar om stambrev för skogsodlingsmaterial, ansökningar om godkännande av frökällor och upprätthållande av registret med godkända frökällor (rikslängden) samt tillstånd och anmälningar i samband med handel över landets gränser.

### 7.2 Tillsynsområden och tillsynsobjekt

Den objektillsyn som görs i dag avser efterlevnaden av Skogsstyrelsens föreskrifter om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial hos företag som är registrerade i Skogsstyrelsens register.

Tillsynen är inriktad på plantproduktion och planthandel, det vill säga fröhantering, frölager, sådd, odling, plantlager och leveranser av plantor och frö. Det är framför allt efterlevnaden av reglerna för märkning och dokumentation av frö- och plantpartier som kontrolleras. Även plantornas kvalitet kontrolleras.

### 7.3 Tidigare års tillsyn

Under de senaste åtta åren har det genomförts cirka 45 tillsynsbesök. Under åren 2017–2019 gjordes i genomsnitt tre tillsynsbesök per år vid skogsplantaskolor, frölager och i samband med saluföring av skogsodlingsmaterial. Under åren 2020–2021 ökades antalet tillsynsbesök till ett tiotal per år, en nivå som ligger kvar under 2022.

Tillsynen är avgiftsfinansierad med en fast avgift per tillsynsärende. Den maximala tid som kan läggas på ärendena begränsas därför av storleken på avgiften. Avgiften täcker inte fullt ut kostnaderna och därför finansieras tillsynsbesöken till viss del av de registrerade företagens årsavgifter, som annars främst går till ärendehandläggning inom frö- och plantområdet.

### 7.4 Behov av tillsyn 2023–2025

Skogsstyrelsen räknar med att minst tio tillsynsbesök fortsatt ska genomföras per år. Omfattningen skulle kunna öka om det finns möjlighet att på ett effektivt sätt identifiera de skogsvårdsentreprenörer och virkesköpande företag som också omfattas av regelverket, men som idag ännu inte är registrerade.

Föreskrifterna om avgifterna för produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial sågs över under 2021 för att kompensera för höjda påslag för indirekta kostnader och för att förbättra avgiftsstrukturen. Tillsynsverksamheten för skogsodlingsmaterial har utvecklats till att följa den övriga operativa tillsynen.

EU-kommissionens översyn av handelsreglerna (Direktiv 1999/105/EG) kommer att leda till ett lagförslag som väntas i december 2022. Detta kan innebära att vi på sikt behöver se över våra regler och tillämpningen av dem, för att öka möjligheterna att kontrollera att skogsodlingsmaterialet förblir spårbart hela vägen från frökälla till slutkund.

Följande tre områden bör enligt nuvarande bedömning prioriteras för tillsyn.

1. Objektillsynen hos företag i den form den bedrivs i nuläget (främst skogsplantaskolor och leverantörer) bör ges fortsatt prioritet. Urvalet av aktörer som tillsynas bör liksom tidigare vara riskbaserat. Våra arbets sätt vid objektillsynen, särskilt vid förenklade kontroller, bör utvecklas vidare. Vi behöver också analysera arbetssätten utifrån ny EU-lagstiftning.
2. Tillsyn av frökällor, till exempel frötäktsbestånd, fröplantager, föräldraträd till familjer och kloner. Aktuella uppgifter om frökällornas status behövs för att Skogsstyrelsens register över godkända frökällor ska kunna ajourhållas. Registret innehåller för närvarande över 600 poster varav över 200 är fröplantager. Vid en översyn som gjordes 2021 framkom att ett stort antal frökällor hade utgått och att det hos många frökällor skett väsentliga förändringar som inte kommunicerats. Skogsstyrelsen behöver lägga resurser dels på fortsatta kontroller av frökällornas status, dels tillsyn av aktörer i samband med kott- eller fröskörd. Några tillsynsbesök på fröplantager är inplanerade under 2022. Utifrån resultatet av dessa kommer vi att utvärdera behovet av ytterligare kontroller under kommande år.

3. Aktörer utan egen produktion eller egen legoodling och som säljer plantor och planteringstjänster (till exempel skogsvårdsentreprenörer och köpsågverk). Skogsstyrelsens tolkning av kraven om registrering av yrkesutövare behöver klargöras och kommuniceras. Skogsstyrelsens register över yrkesutövare är i dagsläget, beroende på tolkning, ofullständigt och alla aktörer i den här kategorin omfattas därför inte av tillsyn. Nuläget skapar brister i enhetlighet och osäkerhet i bedömningen av det samlade tillsynsbehovet samt det uppskattade resursbehovet.

## **7.5 Uppskattat resursbehov 2023–2025**

Objekttillsynen av skogsplantskolor och leverantörer enligt dagens praxis tar cirka 15 dagsverken per år i anspråk. Resursbehovet till tillsyn av frökällor beräknas uppgå till cirka 15 dagsverken per år kommande treårsperiod. Bedömningen av resursbehovet för tillsyn av aktörer utan egen plantproduktion är beroende av hur många sådana aktörer det finns och framtida ställningstaganden.